Department of Foreign Affairs and International Trade
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Framework for Conducting Environmental Assessments of Trade Negotiations

February 2001

Canada

For further information on this framework, contact:

The Environmental Services Division (AES)
Department of Foreign Affairs and International Trade
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

or by e-mail at:

aes@dfait-maeci.gc.ca

ISBN 0-662-29933-7
Catalogue No. E2-213/2001

This framework will be periodically updated as experience is gained during its application. Visit the DFAIT web site to view updated versions of this framework and supplementary information on environmental assessments of trade negotiations:

http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/social-e.asp#environment

Framework for Conducting Environmental Assessments of Trade Negotiations

February 2001

101-03035/

Contents

Executive Summary ii

Background: Canada and Trade Negotiations 1

1.1 Introduction 1

1.2 Assessing the Environmental Impacts of Trade Negotiations 2

1.3 Objectives of an Environmental Assessment of Trade Negotiations 3

1.4 Challenges of Assessing the Environmental Impacts of Trade Negotiations 4

Framework for Conducting Environmental Assessments of Trade Negotiations 6

2.1 The Process for Conducting Environmental Assessments of Trade Negotiations 7

2.2 Analytical Framework to Conduct an Environmental Assessment of Trade Negotiations 10

2.3 Public Participation 16

2.4 Summary 16

Bibliography 17

Glossary 18

List of Acronyms 18

Annex 1: The 1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals 19

Annex 2: Overview of Analytical Models or Approaches for Assessing the Environmental Effects of Trade Agreements 20

Annex 3: The North American Industry Classification System (NAICS): Canada Sectors 22

Executive Summary

The Government of Canada is committed to sustainable development. As part of this commitment and in keeping with the *1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals*, Canada will conduct Strategic Environmental Assessments of trade negotiations. This framework establishes the process and analytical requirements for conducting such assessments. A Strategic Environmental Assessment (EA), referred to simply as an 'environmental assessment' in this framework, is a systematic process of identifying and evaluating likely and significant environmental impacts of an initiative. The objective of such an assessment is to integrate environmental considerations into the decision-making process from the earliest stages of an initiative.

The framework is organized into two main parts. ***Part 1*** identifies the importance of recognizing environmental considerations of trade and describes how the framework will contribute to mutually supportive trade and environmental policy. ***Part 2*** outlines the process and analytical requirements for undertaking an EA of a trade negotiation.

The framework was prepared on the premise that liberalized trade provides benefits to Canada. With the value of exports representing 45 per cent of our gross domestic product, liberalized trade contributes to economic growth and higher living standards for Canadians. Potentially, trade liberalization can have a positive impact on the environment by improving the efficient allocation of resources, promoting economic growth, increasing general health and welfare and generating revenues that can be used for environmental improvement. However, in the absence of effective environmental policies and regulations, increased economic activity generated by trade liberalization can contribute to environmental problems.

Undertaking environmental assessments is an effective way to address such potential problems and to protect the environment by improving overall policy coherence at the national level and by assisting decision-makers to understand environmental implications of trade policy. An environmental assessment of a trade negotiation has two key objectives:

- To assist Canadian negotiators integrate environmental considerations into the negotiating process by providing information on the environmental impacts of the proposed trade agreement; and
- To address public concerns by documenting how environmental factors are being considered in the course of trade negotiations.

It is also acknowledged that assessing the environmental impacts of trade negotiations is a complex task and the exercise will be challenging. Answers to important questions are sometimes elusive. As pioneers in this new field of analysis, we are learning as we go and will need to explore various assessment techniques to overcome data and methodological limitations.

The framework is intended to be flexible and generic so that it can be adapted and applied to a variety of trade negotiations on a case-by-case basis according to the nature of the agreement to be negotiated. However, the process does outline basic requirements regarding the timing and methods of engaging the public and private sectors and civil society in environmental assessments. Required outputs and decisions are also identified at each step. The process of conducting an EA corresponds to the timing of the proposed trade negotiation and will involve the following steps:

- Announce intent to conduct an EA (when trade negotiation announced);
- Prepare an Initial EA (released in advance of negotiation);
- Prepare a Draft EA (released at the start of negotiation); and
- Prepare a Final EA Report (released after negotiation concludes).

Environmental Assessment (EA) Committees will be formed to undertake the analysis required to complete the environmental assessments. Coordinated by the Department of Foreign Affairs and International Trade, EA Committees will include representatives from federal government departments and agencies. While membership of the EA Committees will vary according to the nature of the proposed negotiations, Environment Canada and the Canadian Environmental Assessment Agency will always be represented. When necessary, participating departments and agencies may elect to engage independent research bodies to undertake some of the required analysis.

The method of undertaking the analysis is outlined in four stages:

- Identify the economic effect of the negotiation;
- Identify the likely environmental impacts of such changes;
- Assess the significance of the likely environmental impacts; and
- Identify enhancement/mitigation options to inform the negotiations.

EA Committees will apply the four stages of analysis to prepare the Initial EA and Draft EA. The Draft EA will be used by negotiators during the negotiations. If necessary, further analysis would be undertaken during the negotiations using the same analytical stages. Illustrative lines of inquiry are provided in the framework to assist in the analysis. A Final EA report will be issued at the conclusion of the negotiations to summarize the outcomes in relation to the Draft EA and to recommend any follow-up or monitoring actions.

The Government of Canada is most grateful for the valuable contributions from numerous individuals in the public and private sectors in preparing this framework. We will continue to seek the views and expertise of Canadians as we begin the exciting and challenging task of applying the framework.

I. Background: Canada and Trade Negotiations

1.1 Introduction

The Government of Canada is committed to sustainable development. Mutually supportive trade and environmental policies can contribute to this commitment. Toward this end, the Minister for International Trade, with the support of his Cabinet colleagues, has directed trade officials to improve their understanding of, and information base on, the relationship between trade and environment issues at the earliest stages of decision-making, and to do this through an open and inclusive process. The environmental assessment of trade negotiations is critical to this work.

In keeping with the *1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals*[1], Canada will conduct Strategic Environmental Assessments of trade negotiations. A Strategic Environmental Assessment, referred to simply as an 'environmental assessment' (EA) in this framework, is a systematic process of identifying and evaluating likely and significant environmental impacts of an initiative. The objective of such an assessment is to integrate environmental considerations into the decision-making process from the earliest stages of an initiative.

This framework establishes a process for conducting environmental assessments of trade negotiations. The resulting environmental assessments, in turn, are intended to assist trade negotiators to factor environmental considerations into the negotiations of trade agreements. The assessments will endeavour to sensitize negotiators to the likely significant environmental impacts of trade agreements, improve awareness and understanding of the trade and environment linkages and promote improved coherence of trade and environmental policies. The environmental assessment process may also help to identify opportunities for building capacity for environmental protection.

This framework is intended to be flexible enough to be applied to current and any future trade liberalizing negotiations in the World Trade Organization (WTO), the Free Trade Area of the Americas (FTAA) and in bilateral Free Trade Agreements (FTAs). It should be noted that this framework is not intended to apply to agreements that are negotiated to resolve bilateral trade disputes due to the dynamic nature of such negotiations and the unpredictable timing involved. However, this does not preclude consideration of environmental issues.

Development of this framework involved input from numerous stakeholders and their views and expertise will continue to be sought at specific stages throughout the conduct of environmental assessments.

The Government of Canada sees no contradiction between liberalized trade and environmental protection. Canada's economy benefits immensely from international trade, with the value of exports representing 45 per cent of our gross

[1] See Annex 1 for the *1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals.*

domestic product. Potentially, trade liberalization can have a positive impact on the environment by improving the efficient allocation of resources, promoting economic growth, increasing general health and welfare and generating revenues that can be used for environmental improvement. Increased economic activity generated by trade liberalization can contribute to environmental problems if domestic policies are distorting, or if there is an absence of effective environmental policies and regulations.

The prime objective of liberalized trade is to contribute to economic growth and higher living standards for Canadians. The government recognizes and appreciates that economic growth, for its own sake, does not always lead to positive outcomes. Ideally, the best way to mitigate any negative effects of economic growth (social, economic, or environmental) is through appropriate domestic policy, not through prescriptive measures within trade agreements.

It is becoming increasingly clear that economic and environmental concerns need to be considered in conjunction with social issues. However, more study and understanding is needed to determine the most effective and appropriate ways to consider these factors collectively. Recognizing that it is imperative to integrate the social implications in the long-term, it is vital to take action to achieve the best possible results now on the environment-trade interface. It could also be argued that the furthering of environmental protection in trade policy carries with it a social benefit in that a healthy environment benefits the well-being of the people who inhabit it.

1.2 Assessing the Environmental Impacts of Trade Negotiations

The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) has been leading a federal inter-departmental process over the past year to prepare a framework for conducting environmental assessments of trade negotiations. This work is being conducted in a transparent and systematic manner through engagement with the provinces and territories, aboriginal groups, business groups and the public. The information gleaned from environmental assessments will provide valuable input to any future *ex post* environmental review of a trade agreement.

It is important to note the difference between an environmental assessment of a policy, such as a trade negotiation, and an environmental assessment of a project. The latter is a requirement under the *Canadian Environmental Assessment Act* and does not relate to the proposed framework. Rather, this framework was prepared in response to the *1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals* that requires federal departments and agencies to undertake strategic environmental

assessments of policy proposals. While the process for conducting an environmental assessment of policy may appear similar to a project assessment, the two are different and should not be confused. A policy assessment is best characterized as a forecasting tool to anticipate environmental impacts and/or opportunities. The difficulty in undertaking such a process involves dealing with a host of data limitations and uncertainties, timing issues and numerous other complexities not commonly associated with project-based environmental assessments.

Canada participates in international discussions on the environmental assessment of trade policy in a variety of fora, including the WTO, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), as well as in the North American Commission for Environmental Cooperation (NACEC). In December 2000, the United States government released final guidelines for conducting environmental reviews of trade agreements in keeping with the President's 1999 Executive Order. Other countries, such as Norway, have already identified sectors of special interest and are undertaking environmental reviews or assessments. The European Commission (EC) has opted for a more general qualitative sustainability impact assessment. See Annex 2 for a summary of the state of the work on this subject.

Some of the most challenging environmental issues that we face today are transboundary or global in scope and can only be fully addressed through global actions. Global solutions are required to address issues such as climate change, ozone-depletion, persistent organic pollutants and the depletion or pollution of common resources like oceans, while bilateral and regional solutions are required to address such issues as acid-rain or endangered migratory species. Multilateral environmental agreements (MEAs) are a more appropriate mechanism than trade agreements to address these issues. It is important to note that the environmental assessments resulting from this framework will not endeavour to integrate trade negotiations with environmental negotiations. However, it is important, as Canada has advocated, to clarify the relationship between multilateral environmental agreements and trade agreements and to ensure that they are mutually supportive.

1.3 Objectives of an Environmental Assessment of Trade Negotiations

An environmental assessment of trade negotiations is an important decision-making tool for promoting sustainable development. Environmental assessments of trade negotiations can contribute to more open decision-making within the federal government by engaging representatives from other levels of government, the public, the private sector and non-governmental

organizations in this process. Environmental assessments can also improve overall policy coherence at the national level by assisting decision-makers to understand environmental implications of trade policy.

In sum, an environmental assessment of a trade negotiation has two key objectives:

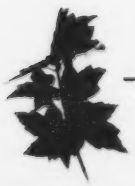
- to assist Canadian negotiators integrate environmental considerations into the negotiating process by providing information on the environmental impacts of the proposed trade agreement; and
- to address public concerns by documenting how environmental factors are being considered in the course of trade negotiations.

1.4 Challenges of Assessing the Environmental Impacts of Trade Negotiations

Assessing the environmental impacts of trade negotiations is a complex task and answers to the questions it raises are sometimes elusive. As pioneers in this new field of analysis, we are learning as we go and will need to explore various assessment techniques. This framework is an initial attempt to outline a step-by-step process for undertaking environmental assessments of trade negotiations. It is not designed to be prescriptive or to provide a "one-size fits all" approach but one that will be adapted and applied on a case-by-case basis according to the nature of the agreement to be negotiated. It is also not a final product, but a living document that will be periodically updated as we gain experience and knowledge. The framework will be posted on DFAIT's website (http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/social-e.asp#environment) along with a compendium of resource materials.

Conducting an environmental assessment of a trade negotiation presents significant challenges:

- Methodologies for strategic environmental assessments of policy issues, including trade negotiations, are new and evolving. There is no single "best" methodology for conducting such an assessment and not all methodologies are appropriate in all circumstances.
- Although Canada has undertaken *ex post* reviews of trade agreements, we have yet to conduct an *ex ante* environmental assessment of trade negotiations on the scale proposed in this framework.
- Currently, there are significant limitations in data and information to establish definitive quantitative economic effects of trade negotiations and subsequent environmental impacts.



- It is difficult (and sometimes impossible) to isolate the environmental impacts of a specific trade agreement from other agreements or from factors external to trade.

- The assessment process proposed in this framework has the potential to be a dynamic exercise, as it may have to focus on a "moving target." As negotiations evolve, new and unanticipated issues may arise that may necessitate further analysis and response.

- Not all issues can be considered at once. A scoping exercise will need to be carried out in the early stages of the environmental assessments to help identify the most significant and likely environmental impacts. Consistent with the *1999 Cabinet Directive*, resources will need to be focused on those issues where the environmental impacts are likely and significant.

2. Framework for Conducting Environmental Assessments of Trade Negotiations

The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), in consultation with other federal government departments and agencies, will conduct environmental assessments of trade negotiations. An Interdepartmental Steering Committee, coordinated by DFAIT with representatives from relevant federal government departments and agencies will be responsible for ensuring that assessments are conducted for all new trade agreements in a consistent manner and in accordance with the process outlined in this framework.

Environmental assessments will be initiated as part of the process for developing Canada's negotiating objectives. Environmental Assessment (EA) Committees will be formed to undertake the analysis required to complete the environmental assessments. While membership of the EA Committees will vary according to the nature of the proposed negotiations, Environment Canada and the Canadian Environmental Assessment Agency will always be represented. Likewise, negotiators for the proposed agreements will always be represented on the EA Committees. DFAIT will be responsible for ensuring that the necessary resources for undertaking the environmental assessments are identified and allocated in accordance with Treasury Board guidelines. When necessary, the EA Committee and participating departments and agencies may elect to engage independent research bodies to undertake some of the required analysis required to complete the assessments.

In undertaking environmental assessments, the EA Committees will seek the advice of Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGITs) that advise the Minister of International Trade on trade-related issues. SAGITs are composed of individuals from business and industry groups, environmental non-governmental organizations (NGO'S) and academic institutions. While the advice provided by SAGITs to the Minister is confidential, their views will be helpful in the early stages when the EA Committee is establishing the scope of an assessment and criteria to determine significance. SAGIT advice will also be helpful during the negotiations. A SAGIT sub-committee will also be formed specifically to provide input on EAs conducted as appropriate. Members would be drawn from the various SAGITs and would include individuals from environmental NGOs, industry representatives, and academics.

Existing tools will be improved, or new ones developed, such as handbooks and checklists, to assist negotiators in integrating environmental considerations into the negotiating process. DFAIT will develop a database to provide a more active and immediate communication link to the public and to solicit input on the environmental assessments of trade negotiations.

The framework is designed to be applied to negotiations on an agreement-by-agreement basis. In the context of a comprehensive multilateral trade negotiation, for example at the WTO, agreement-by-agreement analysis would be undertaken, the results of which would then be consolidated and assessed

in an integrated manner before the negotiations conclude. The level and scope of analysis undertaken would be determined on a case-by-case basis according to the nature of the agreement to be negotiated and the significance of the likely environmental impacts.

While many environmental issues should be examined in the global context to be most completely understood, limited data, sovereignty issues, limited resources and practicality demand that the primary focus of such assessments, at this time, be on assessing the most likely and significant environmental impacts of trade negotiations in relation to the Canadian environment. Although the proposed framework calls for ***national assessments***, trans-boundary, regional and global environmental impacts will be considered if they have a direct impact on the Canadian environment.

2.1 The Process for Conducting Environmental Assessments of Trade Negotiations

The key elements of the proposed process for conducting an environmental assessment (EA) correspond to the trade negotiation process. An overview of the process for conducting an EA is provided in Table 1. This section outlines the procedural steps that will be undertaken to conduct an EA. Section 2.2 outlines the analytical framework to prepare an EA.

Conducting an EA will involve the following steps:

- Notice of intent to conduct an EA (announced when trade negotiation announced);
- Preparation of an Initial EA (released in advance of negotiation);
- Preparation of a Draft EA (released at the start of negotiation); and
- Preparation of a Final EA Report (released after negotiation concludes).

a. Notice of Intent to Conduct an EA

When a trade negotiation is announced, a notice of intent to conduct an environmental assessment will also be publicised in the *Canada Gazette* and/or posted on DFAIT's web site. An EA Committee will be formed at this step that reflects the nature of the proposed trade negotiation. **The purpose of this step is to publicise the intention to conduct an EA, and to invite comments on environmental matters related to the proposed negotiations.** Views from other levels of government, aboriginal groups, SAGITs, business groups and the public will be sought on environmental matters relating to the proposed negotiations in order to help prepare an initial environmental assessment. Comments would be sought for 60 days unless a shorter or longer period is considered appropriate.

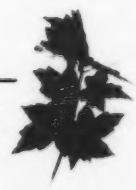
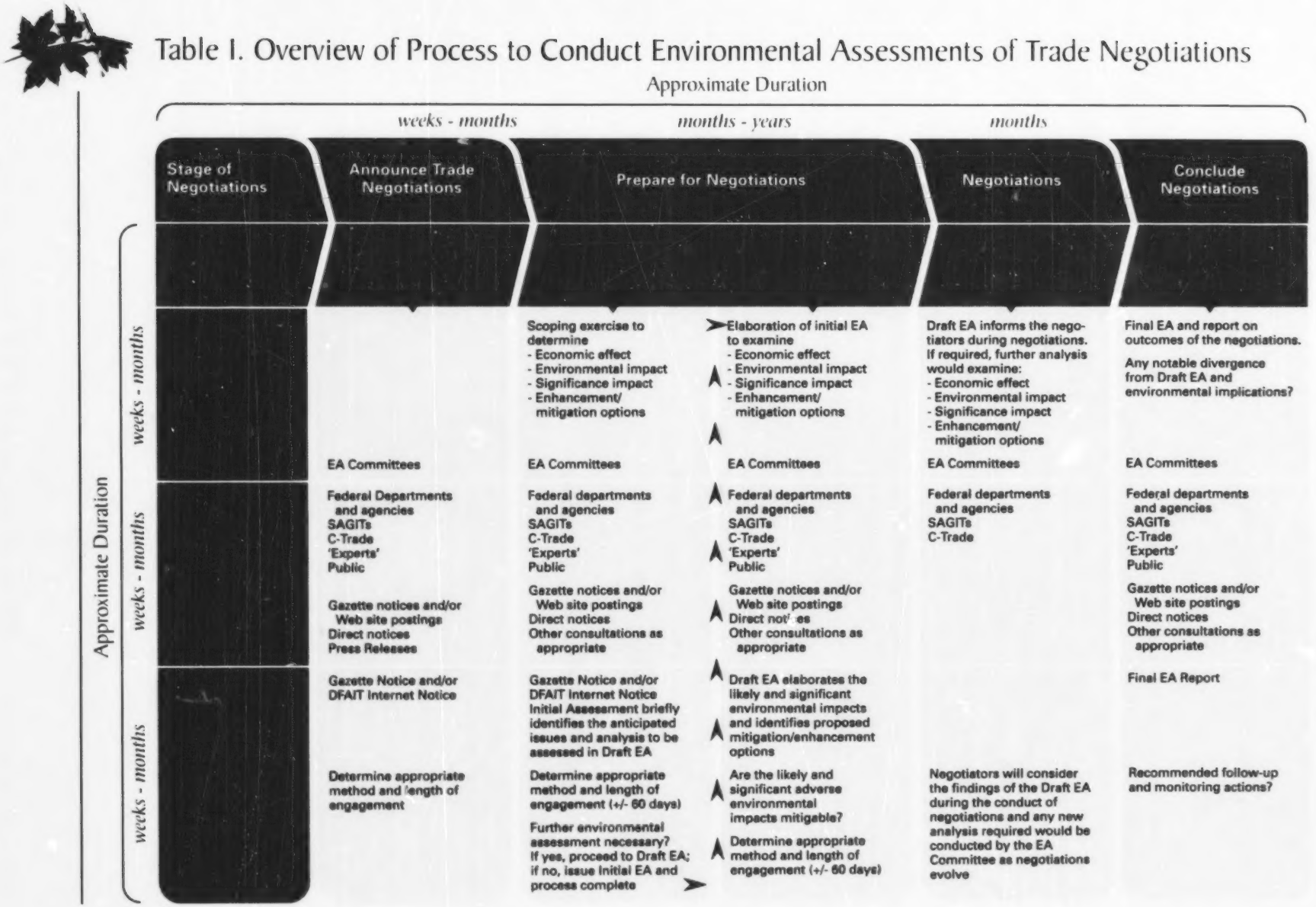


Table I. Overview of Process to Conduct Environmental Assessments of Trade Negotiations



b. Initial EA

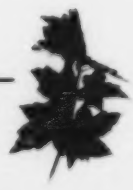
Following the Notice of Intent and the period of public comment, an Initial EA will be publicised in the *Canada Gazette* and/or posted on DFAIT's web site. DFAIT will prepare the Initial EA following discussions and consultations with the EA Committee and representatives of other levels of government, aboriginal groups, SAGITs, business groups and the public. The Initial EA will be prepared using the analytical framework outlined in Section 2.2. **The fundamental purpose of the Initial EA is to scope out the main environmental issues likely to arise as a result of the proposed negotiations.** Comments would be sought for 60 days unless a longer or shorter period is appropriate. Comments received during the specified period would be used to help prepare the Draft EA.

While Initial EAs will be conducted for a variety of trade negotiations, it may be determined that a full environmental assessment is not required if significant environmental impacts are unlikely to occur. Such circumstances would be documented and publicised in the Initial EA and no further action would be required. Otherwise, further analysis would be undertaken to prepare the Draft EA.

c. Draft EA

A Draft EA will be publicised in the *Canada Gazette* and/or posted on DFAIT's web site at the start of negotiations. DFAIT will prepare the Draft EA following discussions and consultations with the EA Committee and representatives from other levels of government, aboriginal groups, SAGITs, business groups and the public. The Draft EA will be an elaboration of the Initial EA and will employ the same analytical framework as outlined in Section 2.2. **The fundamental purpose of the Draft EA is to inform the negotiators of the identified environmental concerns during the conduct of negotiations.** Views on the Draft EA will be sought for 60 days unless a shorter or longer period is considered appropriate. Comments received during the specified period would be considered during the course of negotiations. This does not preclude the opportunity for comment at any point during negotiations, particularly in the event that new issues would arise.

As the negotiations proceed, the trade activity under negotiation may touch on previously unanticipated areas, thereby necessitating further analysis. The identification of likely significant environmental impacts may not be a one-time exercise. Further analysis will be undertaken as required and appropriate during the course of negotiations. Given the confidentiality of the negotiating process, further analysis during the negotiations would not normally be made



public, but would be documented in the Final EA Report issued at the conclusion of negotiations. However, the EA Committee would seek the advice of the SAGITs on an on-going basis throughout the negotiation as discussed earlier. Furthermore, in the event of prolonged negotiations, public updates would be provided as appropriate by the EA Committee.

d. Final EA Report

A final environmental assessment report will be publicised in the *Canada Gazette* and/or posted on the DFAIT web site after negotiations have concluded. **The purpose of the Final EA Report is to document the outcome of negotiations in relation to the EA process.** The Final EA Report would identify any notable divergence from the Draft EA, subsequent analysis undertaken and the anticipated environmental implications. The document would also note any additional information or comment received from the public on the EA during the course of negotiation. The EA Committee would use the final report to help notify other levels of government, aboriginal groups, business groups and the public of any final recommendations for mitigation and/or enhancement measures and any proposed follow-up actions to monitor the environmental impacts of the negotiated agreement. Comments on the Final EA Report would be welcome from the public. The framework will be periodically updated on the basis of experience and new information.

The Final EA Report would also be useful for internal and external verification or audit exercises. It will be particularly useful for conducting any *ex post* environmental review of the new agreement in question. Similarly, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, under the auspices of the Office of the Auditor General, may wish to use the Final EA Reports for environmental audit purposes.

2.2 Analytical Framework to Conduct an Environmental Assessment of Trade Negotiations

The previous section outlined the procedural steps to conduct an EA. This section outlines the analytical methodology to undertake an EA. The analysis will rely largely on existing information, augmented as necessary by additional research. Analysis will include quantitative and qualitative techniques and apply local and traditional knowledge when appropriate. As noted earlier, an EA of a trade negotiation has the potential to be a dynamic exercise, as it may have to focus on a "moving target." As such, the analytical stages described here may have to be undertaken at various points during the EA process. Regardless of when the analysis is undertaken during the course of an EA, the same analytical stages would be applied.

There are four stages in the analytical framework:

Stage 1. Identification of the economic effect of the negotiation

Stage 2. Identification of the likely environmental impacts of such changes

Stage 3. Assessment of the significance of the identified likely environmental impacts

Stage 4. Identification of enhancement/mitigation options to inform the negotiations

Stage 1: Identification of the Economic Effect of the Agreement to be Negotiated

The purpose of this stage is to identify the trade liberalization activity of the trade agreement to be negotiated. This stage will first identify what the potential agreement would entail and the overall **economic relevance** of the agreement to Canada. This will help to determine the scope of analysis required for the environmental assessment and to prioritize the issues to be assessed.

Employing largely existing information, the nature and scope of the agreement to be negotiated and its economic relevance to Canada could be analysed by pursuing the following illustrative lines of inquiry:

- What is the nature of the agreement to be negotiated?
- What are Canada's goals in these negotiations?
- What sectors of the economy might be affected by the agreement and in what ways?[2]
- Will the agreement likely increase or decrease the imports or exports of specific types of goods, services, or investments?
- Will the agreement likely lead to increased or decreased consumption of specific products or services?
- Is the agreement likely to decrease or eliminate tariffs?
- Are exports in the affected sectors subjected to tariff escalation (where tariffs increase with the level of value-added processing) such that economic considerations favour the export of unprocessed, raw materials?
- Is it likely to lead to tighter disciplines on subsidies?

[2] Sectoral analysis would be based on the classification system outlined in Annex 3, unless another classification system would be more appropriate. For example, an EA of the WTO Services Agreement would employ the unique sectoral classification system designed for that agreement.

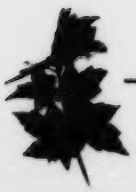
Analysis during this stage would also endeavour to determine, when appropriate, if and how the trade liberalization activity could affect issues such as, for example:

- trade flows (product or technology);
- economic activity (scale and structural)[3]; and/or
- unique effects on the provinces or territories (other than the ability to regulate).

The **ability to regulate or legislate** refers to the likely legal and/or policy effects of agreements. Positive effects may result when appropriate environmental regulations, standards or other measures are in place to address macro- and micro-economic changes. Negative effects may result when appropriate environmental policies or regulations are not present, or if the agreement impedes the development or implementation of such policies or regulations.

The effects of **trade flows** cover both products and technology, including services. *Product effects* pertain to changes in trade flows of products. Positive effects may result when an agreement leads to increased trade in beneficial products, such as energy-efficient goods. Negative effects may result if the agreement leads to an increase in the production and trade of products that have direct or indirect negative impacts on the environment. *Technology effects* relate to changes in the flow of technologies, for example, technologies that reduce the resource requirements (energy, inputs) or reduce or eliminate pollution that may otherwise result from production.

The effects on **economic activity** include both scale and structure. *Scale effects* refer to changes in the overall level of economic activity or macro-economic effects of trade agreements. Positive effects may result from economic growth and financial gains when appropriate environmental policies or regulations are in place. In the absence of such policies or regulations, or when they are impeded or not enforced, negative environmental effects may result, such as unsustainable resource use or pollution resulting from trade-related increases in transportation. *Structural effects* refer to the changes in the patterns of economic activity or micro-economic effects of trade agreements. Positive effects may result when the agreement promotes the efficient allocation of resources and efficient patterns of production and consumption. Negative effects may result when the patterns of consumption are inefficient or unsustainable and/or when appropriate policies and regulations are not present. Baseline scenarios may be established as appropriate at this stage to help measure the changes resulting from the trade negotiations.



[3] Discussion of regulatory, product, technology, scale and structural effects based on OECD, 1994.

Stage 2: Identification of the Likely Environmental Impact of Such Changes

Once the economic effects of the trade agreement have been estimated, the likely environmental impacts of such changes are approximated. The EA will also identify those positive environmental benefits that might arise from the negotiations in the form of environmentally 'friendly' technologies and capacity-building initiatives.

For the purpose of this framework, "environment" refers to the components of the Earth, including land, water, air, including all layers of the atmosphere, all organic and inorganic matter and living organisms (including humans) and the interacting natural systems that include components of the foregoing.

Examples of questions to assist with the determination of likely environmental impacts – positive, negative, unknown, or neutral – may include:

- Will the trade negotiations be consistent with Canada's existing commitments under multilateral environmental agreements (MEAs), such as the Montreal Protocol, the Bio-diversity Convention, the Kyoto Protocol, etc.?
- Will the trade agreement affect the federal/provincial/ territorial governments' ability to regulate environmental protection or to enhance environmental benefits?
- Will the trade negotiations affect the achievement of an environmental quality goal (e.g., reduction of greenhouse gas emissions or protection of endangered species)?
- Will the trade negotiations affect the number, location, type and characteristics of initiatives which would be subject to project-level environmental assessment, as required by the *Canadian Environmental Assessment Act* or an equivalent process?
- Will the trade negotiations promote or discourage the transfer of environmentally-responsible technologies? Will it involve a new process or delivery arrangement with environmental implications? Are there any trade-related obstacles to the diffusion of cleaner technologies?
- Will the trade negotiations increase or decrease the availability of environmental goods and services, the consumption of ecologically sensitive inputs, the movement of environmentally-hazardous goods, or any other environmental externalities?

Stage 3: Assessment of the Significance of the Identified Likely Environmental Impacts

If likely environmental impacts are identified, they will be assessed as to their significance. Possible factors to determine significance include:

- What is frequency and duration of the impact?
- What is the geographical scope and magnitude of the impact?
- Is there an established high level of risk to the environment associated with the impact?
- What sectors will be affected and what is the environmental relevance of those sectors?
- Are the impacts irreversible?
- Are the impacts likely to lead to cumulative impacts?
- Are there possible synergies among the impacts?

Additional criteria to determine the degree of significance will be developed as appropriate. This is an area where the views of SAGITs and outside 'experts' will be particularly useful.

This stage will require an initial survey of related existing information from various sources to help identify information gaps and areas where further work may be required. Every effort would be made to use or update relevant existing information and analysis. Once gaps in the information base have been identified and once resource requirements have been identified and allocated, further consultations with environmental assessment experts, provinces and territories, aboriginal groups, business groups and the public may be required to determine how and to what extent analysis will be undertaken to ascertain the magnitude of the likely environmental impact. This will include an analysis of those sectors that are clearly identifiable as being the subject of the agreement being negotiated and to which environmental impacts are attributable. An overriding consideration is that the level of effort in conducting any analysis will be commensurate with the level of anticipated environmental impact.

If it is determined that no likely significant environmental impacts will result from the trade agreement to be negotiated, this will be documented and no further assessment action should be required. However, environmental factors will continue to be considered on an on-going basis particularly as new information arises during the course of negotiations.

Stage 4: Identification of Enhancement / Mitigation Options to Inform the Negotiations

Previous stages of analysis identify the likely and significant environmental impacts of negotiations. Stage four identifies the policy options or actions to address negative impacts and to enhance positive impacts.

Generally, the analysis in the previous stages will have been undertaken in a consolidated fashion. However, more complex or comprehensive trade agreements may require various aspects to be studied in a disaggregated manner. For such cases, before identifying mitigation and/or enhancements options, the analyses conducted in the previous stages should be aggregated to determine whether cumulative impacts are likely to occur. Methods and tools will be developed to combine and assess the agreement analyses collectively. In the context of a comprehensive multilateral round of trade negotiations, such as at the WTO, negotiating timetables may not permit public release of the collective analysis until the Final EA Report is issued after the negotiations conclude.

Once cumulative impacts have been considered, enhancement and mitigation options would be identified. The mitigation and enhancement options would assist the negotiators to identify, as appropriate, what steps can be taken outside or within the negotiations to either address or enhance environmental outcomes. Examples of possible options include the establishment of new, or modifications to existing programs to address the likely negative environmental impacts identified and/or enhance the likely positive impacts. Additionally, there may be a need to establish mechanisms for follow-up to monitor the outcomes of an agreement in the course of its implementation. Another example could be to work with like-minded countries or organizations on issues identified during the course of the assessment.

In the absence of regulatory measures and institutions to address likely and significant negative environmental impacts, alternative policy responses to mitigate these impacts and to enhance the positive environmental impacts, would be examined. Again, because not all impacts can be examined, efforts will be focussed on significant impacts as identified in stage 3.

In addition to identifying these options, other decisions that negotiators may make on the basis of the results of environmental assessments include the following:

- abandoning a negotiating position and developing a new approach;
- retaining the negotiating position; or
- retaining the negotiating position and taking other steps to mitigate the effects.

As noted, any new analysis undertaken during the course of negotiations due to new and unanticipated issues would be documented and included in the Final EA Report.

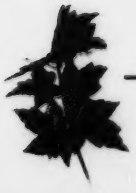
2.3 Public Participation

Environmental protection is a core Canadian value and priority. Canadians have a say in the development of Canada's environmental policy and trade agenda. Public input will continue to be sought by the Government when undertaking environmental assessments of trade negotiations. This framework identifies the form and at what point public input will be sought during an environmental assessment of a trade negotiation. While the timing and scope of public participation will vary depending on the nature of the agreement to be assessed, numerous opportunities for public participation are proposed as outlined throughout Section 2.1.

Given the confidentiality of the negotiating process, re-evaluations during the negotiations would not be shared with the public, but would be documented in the Final EA Report issued at the conclusion of negotiations. However, as noted in Section 2.1 (c), the EA Committees will seek the advice of SAGITs, comprising individuals from environmental non-governmental organizations, the private sector and academic institutions throughout the environmental assessment process. This would include any major new analysis required, or re-evaluations of the draft environmental assessment during negotiations.

2.4 Summary

This framework document outlines the Government of Canada's process for undertaking environmental assessments of trade negotiations. The principal goal of the environmental assessment exercise is to ensure that likely and significant environmental impacts of trade agreements on the Canadian environment are taken into consideration during the negotiating process. With input from Canadians at specific stages of the environmental assessment process, the Government will also be able to identify options for mitigating the likely and significant negative environmental effects, or enhancing the positive effects.



Bibliography

Canada. 1999a. *Retrospective Analysis of the 1994 Canadian Environmental Review: Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations.* Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-e.asp

———. 1999b. *Strategic Environmental Assessment: The Cabinet Directive on Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals.* Ottawa. http://www.ceaa.gc.ca

———. 1999c. *Canada and the Future of the World Trade Organization: Advancing a Millennium Agenda in the Public Interest. Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade.* Ottawa.

———. 1994. *Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: Canadian Environmental Review.* Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-e.asp

———. 1992. *North American Free Trade Agreement: Canadian Environmental Review.* Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-e.asp

Commission on Environmental Cooperation. 1999. *Assessing Environmental Effects of the North American Free Trade Agreement (NAFTA).* Montreal. http://www.cec.org

———. 1996. *NAFTA Effects – A Survey of Recent Attempts to Model the Environmental Effects of Trade: An Overview and Selected Sources.* Montreal.

Esty, Daniel C. 1994. *Greening the GATT.* Washington.

Organization for Economic Cooperation and Development. 1999. *Methodologies For Environmental Assessment of Trade Liberalisation Agreements.* Paris.

———. 1994. *Methodologies for Environmental and Trade Reviews.* Paris.

Shrybman, Steven. 1999. *The World Trade Organization: A Guide for Environmentalists.* Vancouver. http://www.wcel.org

United Nations Environment Programme and the International Institute for Sustainable Development. 2000. *Environment and Trade.* Winnipeg. http://www.unep.ch/etu

United States. 2000. *Request for Public Comment: Draft Guidelines for Implementation of Executive Order 13141: Environmental Review of Trade Agreements Notice of Public Hearing.* Federal Register, Vol. 65, No. 133.

———. 1999. *Accelerated Tariff Liberalization in the Forest Products Sector: A Study of the Economic and Environmental Effects.* Washington, D.C. http://www.ustr.gov

World Wide Fund for Nature. 1998. *Developing a Methodology for the Environmental Assessment of Trade Liberalisation Agreements.* Gland.

World Trade Organization. 1999. *Special Studies 4: Trade and Environment.* Geneva. http://www.wto.org

Glossary

Environment
Refers to the components of the Earth, including land, water, air, all layers of the atmosphere, all organic and inorganic matter and living organisms (including humans) and the interacting natural systems that include components of the foregoing.

Environmental Assessment (EA)
Used synonymously with 'Strategic Environmental Assessment' in this framework, an EA is a systematic process to identify and evaluate likely environmental effects of an initiative to ensure that they are fully considered and addressed from the earliest stage of decision-making.

Mitigation
The elimination, reduction or control of the adverse environmental effects that may result from the proposed initiative under review.

Retrospective Analysis
The Retrospective Analysis is the 1999 follow-up study to the 1994 Canadian Environmental Review of the Uruguay Round of the GATT.

Sector
A group of closely related industries. See Annex 3 for more information on sector classification.

Strategic Environmental Assessment
Used synonymously with Environmental Assessment (EA) in this Framework, a Strategic Environmental Assessment is a systematic process to identify and evaluate likely environmental effects of an initiative to ensure that they are fully included and addressed at the earliest stage of decision making. The term "strategic" is added to the title to distinguish the activity from project-level environmental assessment.

List of Acronyms

DFAIT	Department of Foreign Affairs and International Trade
C-TRADE	Commerce-Trade Committee (federal-provincial/territorial)
EA	Environmental Assessment
EC	European Commission
FTAA	Free Trade Area of the Americas
FTA	Free Trade Agreement
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MEA	Multilateral Environmental Agreement
NACEC	North American Commission for Environmental Cooperation
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NGO	Non-Government Organization
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SAGIT	Sectoral Advisory Group on International Trade
WTO	World Trade Organization

Annex I:

The 1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals

Consistent with the Government's strong commitment to sustainable development, Ministers expect that policy, plan and program proposals of departments and agencies will consider, when appropriate, potential environmental effects.

More specifically, Ministers expect a strategic environmental assessment of a policy, plan or program proposal to be conducted when the following two conditions are met:

1. the proposal is submitted to an individual Minister or Cabinet for approval; and

2. implementation of the proposal may result in important environmental effects, either positive or negative.

Departments and agencies are also encouraged to conduct strategic environmental assessments for other policy, plan or program proposals when circumstances warrant. An initiative may be selected for assessment to help implement departmental or agency goals in sustainable development, or if there are strong public concerns about possible environmental consequences.

Ministers expect the strategic environmental assessment to consider the scope and nature of the likely environmental effects, the need for mitigation to reduce or eliminate adverse effects and the likely importance of any adverse environmental effects, taking mitigation into account. The strategic environmental assessment should contribute to the development of policies, plans and programs on an equal basis with economic or social analysis; the level of effort in conducting the analysis of potential environmental effects should be commensurate with the level of anticipated environmental effects. The environmental considerations should be fully integrated into the analysis of each of the options developed for consideration and the decision should incorporate the results of the strategic environmental assessment. Departments and agencies should use, to the fullest extent possible, existing mechanisms to involve the public, as appropriate and document and report on the findings of the strategic environmental assessment.

For further information, or to view the Guidelines on Implementing the Cabinet Directive, visit the Canadian Environmental Assessment Agency's website:
http://www.ceaa.gc.ca/act/dir_e.htm

Annex 2:

Overview of Analytical Models or Approaches for Assessing the Environmental Effects of Trade Agreements

Much has been written in recent years about the relationship between trade and the environment. While there has been a good deal of research and analysis on the topic, there is very little practical experience with the systematic environmental assessment of trade agreements. Previous examinations that have attempted a broad approach to the assessment of environmental effects of trade agreements, including the Canadian environmental assessment of the North American Free Trade Agreement, have relied on qualitative methods of analysis. It appears that quantitative analysis has been reserved for specific case studies or sectoral examinations.

In preparing this draft Environmental Assessment Framework, a number of analytical models or approaches for assessing environmental effects of trade agreements were considered.

In an **agreement-by-agreement approach**, the broad environmental effects of the agreement would be identified and analysed in a series of steps. The various agreement analyses would be combined and analysed collectively toward the end of the exercise. This is the method Canada has chosen primarily for functional reasons. Given that negotiations proceed on an agreement-by-agreement basis, the method proposed here would facilitate a coordinated approach to data gathering and information analysis.

Although such an approach would be analytically challenging, it can help to keep the process manageable and focussed, as not all issues would have to be considered at once, while still allowing for integrated analysis at various stages. Another advantage of this approach is that the sectoral data and information gathered can be used from one agreement to the next. There are, however, two disadvantages to this approach that should be acknowledged. The first is that pertinent data and information may not be readily available, or not at all; however, this issue would have to be faced regardless of the approach used for an Environmental Assessment. Secondly, the agreement approach may not identify some key issues of concern to Canadians until well into the process, or perhaps not at all, if those issues are not triggered by an agreement, or if a particular agreement is not re-opened for negotiation. This may create a perception that issues have been overlooked or avoided.

A variation of the agreement approach proposed here would be to conduct the **analysis on a sectoral basis** from the outset, rather than having the analysis flow from agreements. This approach would examine the broad economic and natural resource sectors (listed in Annex 3) vis-a-vis Canada's broad goals for negotiations at the WTO. An advantage of this approach is that the study could be undertaken within a specific time-frame and would not have to be tied to negotiating schedules. The disadvantage would be the lack of focus or specificity given that the detailed content of the negotiations will not be known.

Another possible approach would be to conduct an **"issue-based"** analysis by identifying key issues of concern to Canadians through consultations and focus groups. These issues could then be analysed *vis-a-vis* their relationship to WTO agreements yet to be negotiated. Possible issues might include concerns with globalization; perceived loss of sovereignty for decision-making and regulatory powers; various resource issues such as sustainable forest management, bulk-water exports; and agriculture-related issues such as chemical and pesticide use; and genetically-modified organisms. This approach would be similar in scope to the *WTO Special Study on Trade & Environment, 1999*. The advantage of this approach would be that the study could be undertaken in a specific time-frame, for example over the next 6 to 9 month period and would tackle the most prominent issues related to Canada's being party to the WTO. There are two disadvantages to this approach. First, it may lack focus and specificity, given the possibility that many of the issues may have no direct relation to WTO agreements under review. Second, there may be a lack of consensus during the process on what constitutes a key "issue."

The Commission on Environmental Cooperation (CEC), established under the North American Free Trade Agreement (NAFTA), has recently released an analytical framework for assessing the environmental effects of NAFTA. The CEC framework contains a **broad listing of factors to consider** and incorporates elements from the OECD methodology (scale, structure, technology, product and regulatory effects). The CEC framework has many useful elements that could be used, especially the sections related to indicators of environmental effects. Although the framework is quite broad, it has not yet been fully applied and there appear to be no plans to do so in the near future. It is acknowledged in the NAFTA analytical framework that the document has not resulted in a conclusive assessment of all of NAFTA's actual environmental effects on the basis that baseline data is not available and a definitive assessment not yet possible.

Finally, the **"Sustainability Impact Assessment" approach** employed by the European Union was evaluated for its potential application to the Canadian context. This approach focusses on broad qualitative analysis techniques and some have argued that the findings are too general for an accurate assessment. A preliminary assessment was carried out, on the basis of three 'scenarios' for trade-liberalization incorporating EU proposals (baseline, intermediate and liberalisation). A particularly useful element of the EU approach, which has been built into the Canadian framework is the concept of establishing mitigating and enhancement measures for consideration. The sustainability impact assessment approach also conducts a review of the trading partner's environmental and labour standards. This has drawn harsh criticism from developing countries that object to this scrutiny by developed countries and claim that such assessments should be domestically focussed.

Annex 3:

The North American Industry Classification System (NAICS): Canada Sectors

Source: http://www.statcan.ca/english/subjects/standard/prefac.htm

The North American Industry Classification System (NAICS) is unique among industry classifications in that it is constructed within a single conceptual framework. Economic units that have similar production processes are classified in the same industry and the lines drawn between industries demarcate, to the extent practicable, differences in production processes. This supply-based, or production-oriented, economic concept was adopted for NAICS because an industry classification system is a framework for collecting and publishing information on both inputs and outputs, for statistical uses that require that inputs and outputs be used together and be classified consistently. Examples of such uses include measuring productivity, unit labour costs and the capital intensity of production, estimating employment-output relationships, constructing input-output tables and other uses that imply the analysis of production relationships in the economy. The classification concept for NAICS will produce data that facilitate such analyses.

NAICS divides the economy into twenty sectors. Industries within these sectors are grouped according to the production criterion. Though the goods/services distinction is not explicitly reflected in the structure of NAICS, five sectors are largely goods-producing and fifteen are entirely services-producing industries.

11	Agriculture, Forestry, Fishing and Hunting
21	Mining and Oil and Gas Extraction
22	Utilities
23	Construction
31-33	Manufacturing
41	Wholesale Trade
44-45	Retail Trade
48-49	Transportation and Warehousing
51	Information and Cultural Industries
52	Finance and Insurance
53	Real Estate and Rental and Leasing
54	Professional, Scientific and Technical Services
55	Management of Companies and Enterprises
56	Administrative and Support, Waste Management and Remediation Services
61	Educational Services
62	Health Care and Social Assistance
71	Arts, Entertainment and Recreation
72	Accommodation and Food Services
81	Other Services (except Public Administration)
91	Public Administration

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Department of Foreign Affairs and International Trade

Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales

Février 2001

Canada

Pour de plus amples renseignements sur le cadre de l'évaluation environnementale, communiquez avec la

Direction des services environnementaux (AES)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0G2

ou par courriel à

aes@dfait-maeci.gc.ca

ISBN 0-662-29933-7
N° de catalogue E2-213/2001

Le cadre sera périodiquement mis à jour par suite de l'expérience acquise pendant son utilisation. Visitez le site Web du MAECI pour prendre connaissance des nouvelles versions et obtenir des renseignements supplémentaires sur l'évaluation environnementale des négociations commerciales.

http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/social-f.asp

Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales

Février 2001

Table des matières

Sommaire ii

1. Contexte : Le Canada et les négociations commerciales 1

1.1 Introduction 1

1.2 Évaluation des effets environnementaux des négociations commerciales 2

1.3 Objectifs de l'évaluation environnementale des négociations commerciales 3

1.4 Difficultés dans l'évaluation des effets environnementaux des négociations commerciales 4

2. Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales 5

2.1 Processus de l'évaluation environnementale des négociations commerciales 7

2.2 Cadre analytique de l'évaluation environnementale des négociations commerciales 10

2.3 Participation du public 16

2.4 Sommaire 16

Bibliographie 17

Glossaire 18

Liste des symboles 18

Annexe 1 : Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes 19

Annexe 2 : Aperçu des modèles ou approches analytiques pour l'évaluation des effets environnementaux des accords commerciaux 20

Annexe 3 : Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) : les secteurs au Canada 22

Sommaire

Le gouvernement du Canada a à cœur le développement durable. Fidèle à cet engagement, et en conformité avec la *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, le Canada procédera à l'évaluation environnementale stratégique des négociations commerciales auxquelles il prendra part. Le cadre présenté ici établit les exigences procédurales et analytiques pour la conduite d'une telle évaluation. L'évaluation environnementale stratégique, appelée simplement « évaluation environnementale » ci-après, est une démarche systématique destinée à répertorier et à évaluer les effets possibles et importants d'une initiative donnée sur l'environnement. Elle a pour objet la prise en compte de l'aspect environnemental dès les premières étapes du processus décisionnel.

Le cadre est organisé en deux grandes parties. La ***Partie 1*** consiste à reconnaître les considérations environnementales du commerce, et à décrire comment le cadre mènera à des politiques commerciale et environnementale complémentaires. La ***Partie 2*** expose les exigences procédurales et analytiques de l'évaluation environnementale de négociations commerciales.

Le cadre a été conçu en partant de l'axiome voulant que la libéralisation du commerce soit bénéfique pour le Canada. Comme les exportations constituent 45 % de notre produit intérieur brut, on peut en effet dire que la libéralisation des échanges contribue à la croissance économique du Canada et au niveau de vie élevé de ses habitants. Elle peut aussi avoir des effets heureux sur l'environnement, grâce à une répartition plus efficace des ressources, à la stimulation de la croissance économique, à l'amélioration de la santé et du bien-être des gens en général, enfin, à la production de revenus qui peuvent servir à la bonification de l'environnement. Cependant, en l'absence de politiques et de règlements efficaces en la matière, l'accroissement de l'activité économique suscité par la libéralisation du commerce peut aussi contribuer à la dégradation de l'environnement.

L'évaluation environnementale est un moyen efficace d'obvier à un tel problème, et de protéger l'environnement en améliorant la cohérence globale de la politique en ce domaine au niveau national, et en aidant les décideurs à comprendre les implications environnementales de la politique commerciale. L'évaluation environnementale d'une négociation commerciale vise deux objectifs clés :

- aider les négociateurs canadiens à intégrer la dimension environnementale dans le processus de négociation, en leur fournissant des informations sur les effets environnementaux des accords commerciaux;
- répondre aux inquiétudes des personnes et des groupes concernés, en montrant que les facteurs environnementaux sont pris en compte dans les négociations commerciales.

Il est aussi reconnu que l'évaluation des effets environnementaux des négociations commerciales est une tâche complexe, et que l'exercice sera exigeant. Les réponses aux questions importantes sont parfois difficiles à trouver. Pionniers dans ce nouveau domaine d'analyse, nous apprenons sur le tas et devrons mettre à l'essai diverses techniques d'évaluation pour pallier les limites imposées par les données et la méthodologie.

Le cadre présenté ici a été voulu souple et générique, de manière à pouvoir être adapté et appliqué à une variété de négociations commerciales, au cas par cas, selon la nature de l'accord envisagé. Cependant, le processus expose les prescriptions de base concernant le moment et les modalités de la participation des secteurs public et privé ainsi que de la société civile aux évaluations environnementales. Les résultats et les décisions recherchés sont également indiqués à chaque étape. Le déroulement d'une évaluation environnementale suivra celui des négociations commerciales proposées, et comportera les étapes suivantes :

- annonce de l'intention de procéder à une évaluation environnementale, qui sera faite en même temps que l'annonce des négociations commerciales;
- préparation d'une évaluation environnementale initiale, qui sera communiquée avant le début des négociations;
- préparation d'une évaluation environnementale préliminaire, qui sera communiquée au début des négociations;
- préparation d'un rapport d'évaluation environnementale finale, qui sera communiqué à la conclusion des négociations commerciales.

Des comités d'évaluation environnementale seront mis sur pied, qui procéderont aux analyses nécessaires. Coordonnés par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ces comités accueilleront des représentants des différents ministères et organismes fédéraux. Leur composition sera déterminée par la nature de l'accord à négocier, mais il est acquis qu'Environnement Canada et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale en feront toujours partie. Au besoin, les ministères et organismes participants pourront engager des chercheurs indépendants pour procéder aux analyses nécessaires.

La méthodologie de l'analyse comportera quatre étapes :

- détermination des effets économiques de la négociation;
- détermination des effets environnementaux probables de l'accord projeté;
- évaluation de ces effets environnementaux probables;
- détermination des options en matière d'amélioration/d'atténuation, pour orienter les négociations.

Les comités franchiront ces quatre étapes afin de préparer une évaluation initiale, puis une évaluation préliminaire. C'est cette dernière qui sera utilisée par les négociateurs. Au besoin, d'autres analyses seront faites durant les négociations, toujours en respectant les mêmes étapes. Pour faciliter l'analyse, le cadre donne des exemples de renseignements à rechercher. Le rapport d'évaluation environnementale finale sera rendu public à la conclusion des négociations; un bref parallèle y sera établi entre les résultats obtenus et le contenu de l'évaluation préliminaire, et des recommandations seront présentées quant aux éventuelles mesures de suivi à prendre.

Le gouvernement du Canada remercie de leur précieuse contribution les nombreuses personnes des secteurs public et privé qui l'ont aidé à préparer ce document. Nous continuerons de consulter les Canadiens et de faire appel à leurs compétences tout au long de l'application de ce cadre d'évaluation environnementale, une tâche qui s'annonce à la fois stimulante et pleine de défis.

I. Contexte : Le Canada et les négociations commerciales

1.1 Introduction

Le gouvernement du Canada est un inconditionnel du développement durable. Or, la complémentarité entre la politique commerciale et la politique environnementale peut contribuer à la réalisation de cet objectif. À cette fin, le ministre du Commerce international, ayant en cela le soutien de ses collègues du Cabinet, a demandé aux fonctionnaires chargés du commerce de mieux connaître et mieux comprendre les rapports entre les questions commerciales et environnementales le plus tôt possible dans le processus décisionnel, et d'user à cette fin de méthodes ouvertes et inclusives. L'évaluation environnementale des négociations est un élément critique de ce travail.

Conformément à la *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*[1], le Canada procédera à des évaluations environnementales stratégiques des négociations commerciales. L'évaluation environnementale stratégique, appelée simplement ci-après « évaluation environnementale » est un processus systématique par lequel on recense et évalue les effets environnementaux probables et importants d'une initiative donnée. L'objectif visé est l'intégration des considérations environnementales au processus décisionnel dès les premières étapes d'une initiative.

Le cadre proposé ici établit un processus pour la réalisation des évaluations environnementales des négociations commerciales. Une fois achevées, ces évaluations aideront les négociateurs à prendre en compte les considérations environnementales pendant les négociations. Elles les sensibiliseront aux effets environnementaux probables de l'accord projeté, les amèneront à mieux percevoir et mieux comprendre les liens entre le commerce et l'environnement, et favoriseront une plus grande cohérence entre les politiques propres à chacun de ces domaines. Le processus des évaluations environnementales pourrait aussi aider à reconnaître les possibilités de renforcement des capacités pour la protection de l'environnement.

Ce cadre est destiné à être suffisamment souple pour pouvoir être appliqué aux négociations de libéralisation commerciale, actuelles et futures, menées dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et des accords bilatéraux de libre-échange (ALE). Il n'est cependant pas prévu de l'appliquer aux accords négociés afin de mettre un terme à un différend commercial, vu la nature dynamique de telles négociations et l'imprévisibilité des délais dans ces cas. Cela n'exclut toutefois pas en l'occurrence un examen moins formel des considérations environnementales.

De multiples personnes et groupes intéressés ont participé à l'élaboration de ce cadre; leurs avis et leurs compétences seront également sollicités à des moments précis pendant la conduite des évaluations environnementales.

Le gouvernement du Canada ne voit aucune contradiction entre la libéralisation du commerce et la protection de l'environnement. Notre économie bénéficie énormément du commerce international, les exportations représentant 45 % de notre produit intérieur brut. La libéralisation du commerce peut avoir un effet positif sur l'environnement, car elle favorise une répartition plus efficace des ressources, est propice à la croissance économique, améliore la santé

[1] Voir l'Annexe 1 pour prendre connaissance de la *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes.*

et le bien-être de la population en général et génère des recettes qui peuvent être consacrées à la protection de l'environnement. Toutefois, en l'absence de politiques et de règlements environnementaux efficaces ou en présence de politiques nationales perturbatrices, l'accroissement de l'activité économique découlant de la libéralisation des échanges peut contribuer aux problèmes environnementaux.

La première raison d'être de la libéralisation du commerce est de favoriser la croissance économique et de hausser le niveau de vie des Canadiens. Le gouvernement reconnaît et comprend que, en soi, la croissance économique ne débouche pas toujours sur des résultats positifs. Idéalement, la meilleure façon d'atténuer les effets négatifs de la croissance économique sur les plans social, économique et environnemental est d'adopter une politique intérieure appropriée, plutôt que de s'en remettre à des mesures prescriptives dans les accords commerciaux.

Par ailleurs, il est de plus en plus évident que les problèmes économiques et environnementaux doivent être examinés en conjugaison avec les questions sociales. Il faudra cependant mieux connaître et mieux comprendre les rapports en cause avant de déterminer la façon la plus efficace et la plus appropriée de procéder à une analyse globale de ces facteurs. Devant l'impérative nécessité de prendre en compte les aspects sociaux sur le long terme, il faut agir maintenant si on veut obtenir les meilleurs résultats possibles concernant l'interface environnement-commerce. On pourrait avancer aussi comme argument que l'intégration de la protection de l'environnement à la politique commerciale comporte un avantage social, en ce sens qu'un environnement sain contribue au bien-être des gens qui l'habitent.

1.2 Évaluation des effets environnementaux des négociations commerciales

Depuis un an, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) mène, au niveau fédéral, un processus interministériel visant la préparation d'un cadre pour la conduite des évaluations environnementales des négociations commerciales. Ce travail, effectué de manière transparente et systématique, fait appel à la participation des provinces, des territoires, des groupes autochtones, des gens d'affaires et du public. L'information recueillie lors des évaluations environnementales se révélera utile pour tout examen environnemental *a posteriori* d'un accord commercial.

Il importe de noter la différence entre l'évaluation environnementale d'une politique, par exemple la négociation d'un accord commercial, et celle d'un projet. Dans ce dernier cas, l'évaluation est prescrite aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, et ne concerne pas le cadre proposé ici. Celui-ci a plutôt été préparé en réponse à la *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, laquelle exige que les ministères et organismes fédéraux procèdent à l'évaluation environnementale stratégique de leurs énoncés de politique. Les processus applicables à l'un et l'autre cas peuvent sembler similaires, mais ils sont différents, et il ne faut pas les confondre. L'évaluation d'une politique est plutôt

un outil permettant de prévoir les effets que celle-ci pourrait avoir, ou les possibilités qu'elle pourrait présenter, sur le plan de l'environnement. La difficulté d'un tel exercice vient de ce qu'on doit traiter avec des données limitées et des incertitudes, des échéances et de nombreux autres paramètres complexes qu'on ne retrouve habituellement pas dans les évaluations environnementales portant sur des projets.

Le Canada participe à des discussions internationales concernant l'évaluation environnementale de la politique commerciale, et cela sur diverses tribunes, notamment OMC, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (CCEAN). En décembre 2000, le gouvernement des États-Unis a publié des lignes directrices définitives pour la conduite des évaluations environnementales des accords commerciaux, conformément au Décret présidentiel de 1999. D'autres pays, comme la Norvège, ont déjà établi la liste des secteurs présentant un intérêt particulier et procèdent déjà à des évaluations environnementales. La Commission européenne a opté pour une évaluation qualitative plus générale des incidences sur la durabilité de l'environnement. Voir, à ce sujet, l'Annexe 2, qui présente un sommaire de l'état des travaux en la matière.

Certains des problèmes environnementaux les plus difficiles auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés transcendent les frontières, et seules des actions mondiales permettront de les régler complètement. Il faut en effet des solutions internationales à des problèmes tels le changement climatique, l'appauvrissement de la couche d'ozone, les polluants organiques persistants, ainsi que l'épuisement ou la pollution de ressources communes comme les océans, et des solutions bilatérales ou régionales pour trouver remède à des problèmes comme les pluies acides ou les espèces migratoires menacées d'extinction. Les accords multilatéraux sur l'environnement sont des mécanismes plus appropriés que les accords commerciaux pour régler ces problèmes. Il y a lieu de noter que les évaluations environnementales envisagées dans le présent cadre n'auront pas pour but d'intégrer les négociations commerciales aux négociations environnementales. Toutefois, il est important, comme le prône le Canada, de clarifier les liens qui existent entre les accords multilatéraux sur l'environnement et les accords commerciaux, et de veiller à leur complémentarité.

1.3 Objectifs de l'évaluation environnementale des négociations commerciales

L'évaluation environnementale de négociations commerciales est un outil décisionnel important pour la promotion du développement durable. Elle peut en effet contribuer à ouvrir davantage le processus décisionnel au gouvernement fédéral, parce que les autres ordres de gouvernement, le public, le secteur privé et les organisations non gouvernementales sont appelés à y participer. Elle peut aussi accroître la cohérence des politiques nationales, en aidant les décideurs à comprendre les implications environnementales de la politique commerciale.

En somme, l'évaluation environnementale de négociations commerciales vise deux grands objectifs :

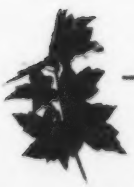
- aider les négociateurs canadiens à intégrer la dimension environnementale dans le processus de négociation, en leur fournissant des informations sur les effets environnementaux de l'accord proposé;
- répondre aux inquiétudes du public, en montrant comment les facteurs environnementaux sont pris en compte dans les négociations commerciales.

1.4 Difficultés dans l'évaluation des effets environnementaux des négociations commerciales

L'évaluation des effets environnementaux des négociations commerciales est une tâche complexe, et il est parfois difficile de répondre aux questions qu'elle soulève. Comme nous sommes des pionniers dans ce nouveau domaine d'analyse, nous apprenons au fur et à mesure, ce qui nous oblige à explorer diverses techniques d'évaluation. Le présent cadre est une première tentative visant à décrire étape par étape le processus d'évaluation environnementale des négociations commerciales. Il n'a aucun caractère normatif ou universel, mais sera adapté et appliqué au cas par cas, selon la nature de l'accord envisagé. Ce n'est pas non plus un produit définitif, mais un document évolutif qui sera périodiquement mis à jour, en fonction des connaissances et de l'expérience que nous acquerrons. Le cadre ainsi qu'une liste de documents d'information seront accessibles sur le site Internet du MAECI (http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/social-f.asp#environnment).

L'évaluation environnementale de négociations commerciales présente les difficultés suivantes :

- Les méthodes d'évaluation environnementale stratégique des politiques publiques, y compris les négociations commerciales, sont nouvelles, et elles évoluent. Il n'existe pas de méthode « idéale » pour réaliser une telle évaluation, et ce ne sont pas toutes les méthodes qui conviennent à tous les contextes.
- Le Canada a déjà effectué un examen rétroactif de ses accords commerciaux, mais c'est la première fois qu'il entreprendra une évaluation environnementale anticipée de ses négociations commerciales à l'échelle proposée dans le présent cadre.
- Les données et les informations qui seraient nécessaires pour établir les effets quantitatifs économiques définitifs des négociations commerciales et leurs incidences environnementales sont très limitées pour l'instant.
- Il est difficile (et parfois impossible) d'isoler les effets environnementaux de tel ou tel accord commercial par rapport à ceux d'autres accords ou à des facteurs non commerciaux.



- Le processus d'évaluation proposé dans le présent cadre peut se transformer en un exercice dynamique, car il pourrait en effet porter sur une « cible mouvante ». Au fur et à mesure des négociations, de nouvelles questions imprévues peuvent émerger et nécessiter une analyse et une réponse plus poussées.

- Il est impossible de considérer d'un seul coup l'ensemble des problèmes. Il faudra donc, dès le début du processus, établir la portée de l'évaluation pour aider à recenser les incidences environnementales les plus importantes et les plus probables. Conformément à la Directive du Cabinet de 1999, les ressources devront être consacrées aux situations où les effets environnementaux seront les plus probables et les plus importants.

2. Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales

Le MAECI, en consultation avec les autres ministères et organismes fédéraux, dirigera les évaluations environnementales des négociations commerciales. Celles-ci feront partie intégrante du processus d'établissement des objectifs de négociation du Canada.

Des comités d'évaluation environnementale (CEE) seront mis sur pied, qui procéderont aux analyses nécessaires. Coordonnés par le MAECI, les CEE accueilleront des représentants des différents ministères et organismes fédéraux. Leur composition sera déterminée par la nature de l'accord à négocier, mais il est acquis qu'Environnement Canada et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale en feront toujours partie. Au besoin, les ministères et organismes participants pourront engager des chercheurs indépendants pour procéder aux analyses nécessaires.

Dans l'exercice de leur mandat, les CEE demanderont l'avis des Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE), qui ont pour rôle de conseiller le ministre du Commerce international. Les membres des GCSCE viennent d'organisations environnementales non gouvernementales, du monde des affaires, de l'industrie et des milieux institutionnels. Les avis qu'ils donnent au Ministre sont confidentiels, mais leur contribution aidera les CEE à établir, au début du processus, la portée de l'évaluation envisagée ainsi que les critères qui en détermineront l'importance. Les avis des GCSCE seront également utiles lors des négociations. Un sous-comité GCSCE sera en outre constitué expressément pour apporter, au besoin, une contribution à des évaluations environnementales. Ce sous-comité sera constitué de membres des différents GCSCE et de représentants d'ONG environnementales, de l'industrie et du monde universitaire.

Les outils existants seront améliorés, ou de nouveaux outils seront créés, par exemple des manuels et des listes de vérification, pour aider les négociateurs à intégrer la dimension environnementale au processus de négociation. Le MAECI développera une base de données qui permettra de communiquer de manière plus active et plus immédiate avec le public, et de solliciter sa contribution aux évaluations environnementales des négociations commerciales.

Le cadre proposé est conçu pour s'appliquer à la négociation de chaque accord. Dans le contexte de la négociation d'un accord commercial multilatéral global, par exemple à l'OMC, chaque accord constituant partie de l'ensemble ferait l'objet d'une analyse; les résultats de ces analyses seraient alors regroupés et évalués collectivement avant la conclusion des négociations. Le niveau et l'ampleur de l'analyse seraient fonction de la nature de chaque accord à négocier, et de l'importance de ses effets environnementaux probables.

Pour être bien comprises, de nombreuses questions environnementales devraient être examinées dans un contexte mondial; cependant, les données et les ressources limitées, les impératifs de la souveraineté et le pragmatisme exigent que l'on s'attache d'abord à évaluer les effets les plus probables et les plus importants que les négociations envisagées auront sur l'environnement canadien. Certes, le cadre proposé prévoit des évaluations nationales, mais les effets environnementaux transfrontières, régionaux et mondiaux seront aussi pris en compte s'ils constituent une menace directe pour le milieu canadien.

2.1 Processus de l'évaluation environnementale des négociations commerciales

Les éléments clés du processus envisagé pour la conduite des évaluations environnementales correspondent à ceux du processus des négociations elle-mêmes. Le tableau 1 ci-après donne un aperçu de ce processus. Cette section du présent document explique les différentes étapes du processus. La section 2.2 en expose le cadre analytique.

Le processus comportera les étapes suivantes :

- avis d'intention de procéder à une évaluation environnementale (annoncé en même temps que les négociations commerciales);
- préparation d'une évaluation environnementale initiale (rendue publique avant le début des négociations);
- préparation d'une évaluation environnementale préliminaire (rendue publique au début des négociations);
- préparation d'un rapport d'évaluation environnementale final (rendu public à la conclusion des négociations).

a. Avis d'intention de procéder à une évaluation environnementale

À l'annonce de négociations commerciales, un avis d'intention de procéder à une évaluation environnementale sera aussi publié dans la *Gazette du Canada* et/ou affiché sur le site Web du MAECI. Un comité d'évaluation environnementale sera alors créé qui reflétera la nature des négociations à venir. L'idée ici est de faire connaître l'intention de procéder à une telle évaluation, et de donner au public l'occasion de se prononcer sur les questions environnementales liées à ces négociations. Les autres ordres de gouvernement, les groupes autochtones, les GCSCE, les gens d'affaires et le public seront en effet invités à commenter les aspects environnementaux des négociations proposées, dans le but de faciliter la préparation de l'évaluation initiale. La période réservée à cette fin sera de soixante jours, à moins qu'on estime nécessaire de la raccourcir ou de la rallonger.

b. Évaluation environnementale initiale

Après la publication de l'avis d'intention et la période réservée aux commentaires du public, la préparation d'une évaluation environnementale initiale sera annoncée dans la *Gazette du Canada* et/ou affichée sur le site Web du MAECI. Le MAECI préparera ensuite cette évaluation initiale en se servant du cadre analytique exposé à la section 2.2, et après discussions et consultations avec le comité de l'évaluation environnementale et les représentants des autres ordres de gouvernement, les groupes autochtones, les GCSCE, les gens d'affaires et le public. Le but premier de cette évaluation initiale est d'isoler les questions environnementales les plus susceptibles de se présenter par suite des négociations proposées. La période réservée aux discussions et consultations sera de soixante

Tableau I. Aperçu du processus d'évaluation environnementale des négociations commerciales

Durée approximative

Durée approximative

Étape des négociations	Annonce des négociations commerciales	Preparation aux negociations		Negociations	Conclusion des negociations
	semaines - mois	*mois - années*		*mois*	
semaines - mois		Établissement de la portée afin de déterminer - les effets économiques - les effets environnementaux - les effets importants - les options pour l'amélioration/atténuation	Élaboration d'une EE initiale afin d'examiner - les effets économiques - les effets environnementaux - les effets importants - les options pour l'amélioration/atténuation	L'EE préliminaire informe les négociateurs pendant les négociations. Au besoin, d'autres analyses porteront sur : - les effets économiques - les effets environnementaux - les effets importants - les options pour l'amélioration/ atténuation	EE finale et rapport sur les résultats des négociations Tout écart notable par rapport à l'EE préliminaire et aux effets environnementaux ?
	Comités d'EE	Comités d'EE	Comités d'EE	Négociateurs	Comités d'EE
semaines - mois	Ministères et organismes fédéraux GCSCE C-commerce « Spécialistes » Public	Ministères et organismes fédéraux GCSCE [note bas de page] C-commerce [note bas de page] « Spécialistes » Public	Ministères et organismes fédéraux GCSCE [note bas de page] C-commerce [note bas de page] « Spécialistes » Public	Ministères et organismes fédéraux GCSCE C-commerce	Ministères et organismes fédéraux GCSCE C-commerce Public
	Avis dans la Gazette et/ou site Web Avis directs Communiqués de presse	Avis dans la Gazette et/ou site Web Avis directs Autres consultations au besoin	Avis dans la Gazette et/ou site Web Avis directs Autres consultations au besoin		Avis dans la Gazette et/ou site Web Avis directs Autres consultations au besoin
semaines - mois	Avis dans la Gazette et/ou site Internet du MAECI	Avis dans la Gazette et/ou site Internet du MAECI L'évaluation initiale identifie brièvement les questions à couvrir et les analyses à faire dans l'EE préliminaire.	L'EE préliminaire examine plus en détail les effets environnementaux probables et importants, et propose des options d'amélioration/ atténuation		Rapport d'EE final
	Déterminer la méthode appropriée et la durée des consultations (+/- 60 jours)	Déterminer la méthode appropriée et la durée des consultations (+/- 60 jours) Nécessité d'une évaluation plus poussée? Si oui, procéder à l'EE préliminaire; si non, rendre publique l'EE initiale et fin du processus.	Peut-on atténuer les effets environnementaux probables et importants ? Déterminer la méthode appropriée et la durée des consultations (+/- 60 jours)	Les négociateurs tiendront compte des résultats de l'EE préliminaire pendant les négociations, et de toute nouvelle analyse rendue nécessaire.	Mesures de suivi et de contrôle recommandées ?

jours, à moins qu'on estime nécessaire de la raccourcir ou de la rallonger. Les commentaires reçus alors serviront à préparer l'évaluation environnementale préliminaire.

Chaque négociation commerciale en cours fera l'objet d'une évaluation environnementale initiale, au terme de laquelle il pourra cependant être déterminé qu'une évaluation complète n'est pas nécessaire si aucun effet environnemental important n'est probable. Ces cas seront documentés, et mentionnés dans l'évaluation initiale. Aucune autre mesure ne sera alors nécessaire. Autrement, des analyses plus poussées seront entreprises pour préparer l'évaluation environnementale préliminaire.

c. Évaluation environnementale préliminaire

La préparation d'une évaluation environnementale préliminaire sera annoncée dans la *Gazette du Canada* et/ou affichée sur le site Web du MAECI dès le début des négociations. Le MAECI préparera ensuite cette évaluation préliminaire, toujours en se servant du cadre analytique exposé à la section 2.2, et après discussions et consultations avec le comité de l'évaluation environnementale ainsi que les représentants des autres ordres de gouvernement, les groupes autochtones, les GCSCE, les gens d'affaires et le public. Le but premier de cette évaluation préliminaire est d'informer les négociateurs des problèmes environnementaux pendant le déroulement des négociations. La période réservée aux commentaires sur l'évaluation préliminaire sera de soixante jours, à moins qu'on estime nécessaire de la raccourcir ou de la rallonger. Les commentaires reçus alors seront pris en compte pendant le cours des négociations. Cela n'exclut pas la possibilité de présenter des observations pendant les négociations, surtout si de nouvelles questions sont soulevées.

Au fur et à mesure des négociations, des domaines non prévus pourraient surgir et nécessiter d'autres analyses. La détermination des effets environnementaux probables et importants pourrait donc ne pas être un exercice ponctuel. D'autres analyses seront alors faites, selon les besoins, pendant le déroulement des négociations. Vu la confidentialité des négociations, ces analyses supplémentaires ne seraient pas rendues publiques, mais figureraient dans le rapport d'évaluation environnementale final qui sera publié à la fin des négociations. Comme on l'a vu plus haut, le comité de l'évaluation environnementale demandera l'avis des GCSCE si de nouvelles analyses importantes devaient s'avérer nécessaires pendant les négociations.

d. Rapport d'évaluation environnementale final

À la conclusion des négociations, un rapport d'évaluation environnementale final sera publié dans la *Gazette du Canada* et/ou affiché sur le site Web du MAECI. Il visera à documenter le résultat des négociations par rapport au processus d'évaluation environnementale, et fera état de toute modification notable apportée à l'évaluation préliminaire, aux analyses subséquentes et aux implications environnementales prévues. Il comportera aussi toute information ou observation supplémentaire reçue du public pendant les négociations et concernant l'évaluation environnementale. Le comité de l'évaluation environ-

nementale se servira de ce rapport pour informer les autres ordres de gouvernement, les groupes autochtones, les gens d'affaires et le public de toute recommandation finale quant aux mesures d'atténuation et/ou d'amélioration à prendre et au suivi à effectuer relativement aux effets environnementaux de l'accord qui a été négocié. Le public pourra commenter le rapport final. Le cadre de l'évaluation environnementale sera périodiquement mis à jour en fonction de l'expérience acquise et des nouvelles informations recueillies.

Le rapport final sera également utile aux fins des vérifications internes et externes, plus particulièrement lorsqu'il s'agira de procéder à un examen *a posteriori* du nouvel accord. De même, le Commissaire à l'environnement et au développement durable pourra vouloir, sous les auspices du Bureau du vérificateur général, utiliser les rapports finals à des fins de vérification environnementale.

2.2. Cadre analytique de l'évaluation environnementale des négociations commerciales

La section précédente exposait la procédure à suivre pour la réalisation d'une évaluation environnementale. On verra maintenant la méthode analytique à adopter. L'analyse reposera en grande partie sur les données existantes et, si nécessaire, sur celles recueillies à l'occasion d'une recherche complémentaire. Elle fera appel à des techniques quantitatives et qualitatives, ainsi que, le cas échéant, aux connaissances locales et traditionnelles. Comme il a été dit, l'évaluation environnementale de négociations commerciales peut être un exercice dynamique, car elle pourrait en effet porter sur une « cible mouvante ». C'est pourquoi les étapes analytiques décrites ici pourraient devoir être entreprises à différents moments du processus. Cependant, peu importe quand elle est entreprise au cours d'une évaluation environnementale, l'analyse suivra les mêmes étapes.

Le cadre analytique comporte quatre étapes :

Étape 1 Détermination des effets économiques de la négociation.

Étape 2 Détermination des effets environnementaux probables de l'accord envisagé.

Étape 3 Évaluation de l'importance des effets environnementaux probables.

Étape 4 Détermination des options en matière d'amélioration/d'atténuation pour informer les négociateurs.

Étape 1 : Détermination des effets économiques de la négociation

Cette étape a pour objet de déterminer l'objet de l'accord de libre-échange envisagé. Elle permettra d'établir les implications de cet accord ainsi que sa pertinence économique pour le Canada. Cela aidera à déterminer l'ampleur de l'analyse requise pour l'évaluation environnementale, et à fixer l'ordre des priorités parmi les questions à examiner.

À partir essentiellement d'informations déjà disponibles, on pourra analyser la nature et la portée de l'accord à négocier ainsi que sa *pertinence économique* pour le Canada en se posant, par exemple, les questions suivantes :

- Quelle est la nature de l'accord envisagé ?
- Quels objectifs le Canada poursuit-il dans les négociations en question ?
- Quels secteurs de l'économie pourraient être touchés par l'accord, et de quelle manière[2] ?
- L'accord mènera-t-il vraisemblablement à une augmentation ou à une diminution des importations ou des exportations de produits, de services ou d'investissements spécifiques ?
- L'accord mènera-t-il vraisemblablement à une augmentation ou à une diminution de la consommation de produits ou de services spécifiques ?
- Doit-on s'attendre à une diminution ou à une suppression des tarifs douaniers ?
- Les exportations dans les secteurs visés sont-elles soumises à une application de droits de douane progressifs (où les tarifs augmentent avec le niveau de transformation à valeur ajoutée) de sorte que les impératifs économiques font accorder la préférence à l'exportation de matières premières non traitées ?
- L'accord pourrait-il déboucher sur un resserrement des disciplines en matière de subventions ?

À cette étape, l'analyse cherchera aussi à déterminer, au besoin, si la mesure de libéralisation du commerce proposée pourrait influer, et quand, sur des questions comme :

- les courants commerciaux (produits et technologies);
- l'activité économique (échelle et structure)[3]
- les effets particuliers sur les provinces ou les territoires (autrement que sur le plan du pouvoir de réglementation).

[2] L'analyse sectorielle serait fondée sur le système de classification exposé à l'annexe 3, à moins qu'un autre système ne soit plus approprié. Par exemple, l'évaluation environnementale de l'Accord de l'OMC sur les services se ferait à partir du système de classification unique conçu expressément pour cet accord.
[3] Discussion de la réglementation, des produits, de la technologie ainsi que des effets d'échelle et des effets structurels d'après l'OCDE, 1994

La **capacité du gouvernement de réglementer ou de légiférer** concerne les effets probables des accords sur le plan juridique et/ou celui des politiques. La présence de règles, de normes ou d'autres mesures appropriées en matière d'environnement pour accommoder les changements macro et micro-économiques peut donner lieu à des effets positifs. À l'inverse, on pourra constater des effets négatifs en l'absence de politiques ou de règlements environnementaux appropriés, ou lorsque l'accord fait obstacle à l'élaboration ou à la mise en œuvre de tels politiques ou règlements.

Les effets sur les **flux commerciaux** concernent les produits et la technologie, y compris les services. Les *effets liés aux produits* touchent aux changements survenant dans les flux commerciaux des produits. L'accord qui entraîne une augmentation des ventes de produits bénéfiques, comme les produits éconergétiques, peut avoir des effets positifs. Les effets seront par contre négatifs s'il mène à une augmentation dans la production et le commerce de produits ayant une incidence négative directe ou indirecte sur l'environnement. Les effets technologiques concernent tous les changements survenant dans le commerce de produits technologiques, comme ceux qui permettent de réduire la consommation de ressources (énergie, production) ou encore de réduire ou d'éliminer la pollution associée à des activités de production.

Les effets sur **l'activité économique** englobent à la fois les effets d'échelle et les effets structurels. Les *effets d'échelle*, ou effets macro-économiques, des accords commerciaux concernent les changements dans le niveau général des activités économiques. La croissance économique et les gains financiers peuvent avoir des effets positifs s'il existe des politiques ou des règlements appropriés en matière d'environnement. Sinon, ou si ces instruments ne sont pas appliqués ou que leur application est entravée, on peut assister à des effets environnementaux négatifs, comme l'utilisation de ressources non durables ou la pollution due à une augmentation du transport à des fins commerciales. Quant aux *effets structurels*, ou effets micro-économiques, des accords commerciaux, ils concernent les changements survenant dans les régimes économiques. S'il favorise une répartition efficace des ressources et un régime efficient de production et de consommation, l'accord peut avoir des effets positifs. En revanche, on peut s'attendre à des effets négatifs si les régimes de consommation sont inefficients ou non durables, ou encore s'il n'existe pas de politiques ou de règlements appropriés. Si besoin est, des scénarios de base peuvent être établis à cette étape pour faciliter la mesure des changements résultant des négociations commerciales.

Étape 2 : Détermination des effets environnementaux probables de l'accord envisagé

Une fois évalués les effets économiques de l'accord envisagé, on établit approximativement les effets environnementaux probables des changements proposés. L'évaluation environnementale permettra aussi d'établir les avantages écologiques qui pourraient découler de la négociation, sous forme de technologies « propres » et d'initiatives de renforcement des capacités.

Pour le cadre présenté ici, le mot« environnement » s'entend de tous les éléments qui composent notre planète, c'est-à-dire la terre, l'eau et l'air y compris toutes les couches de l'atmosphère, toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que tous les organismes vivants (y compris l'être humain). L'environnement s'entend aussi de l'interaction des systèmes naturels constitués des éléments susmentionnés.

Voici des exemples de questions qui devraient aider à déterminer les effets environnementaux probables – positifs, négatifs, inconnus ou neutres :

- Les négociations commerciales sont-elles conformes aux engagements actuels du Canada en vertu des accords environnementaux multilatéraux auquel il est partie, par exemple le Protocole de Montréal, la Convention sur la biodiversité, le Protocole de Kyoto, etc ?
- Les négociations commerciales influeront-elles sur les objectifs en matière de qualité de l'environnement (par exemple la réduction des gaz à effet de serre ou la protection des espèces menacées) ?
- Les exportations dans les secteurs concernés feront-elles l'objet d'une majoration des droits de douane (les tarifs augmentant en même temps que le degré de transformation à valeur ajoutée), de sorte que les considérations économiques favoriseraient l'exportation de matières premières ?
- Les négociations commerciales auront-elles une incidence sur le nombre, l'emplacement, le type et les caractéristiques des initiatives assujetties à une évaluation environnementale tel que l'exige la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, ou un mécanisme équivalent ?
- Les négociations commerciales vont-elles promouvoir ou décourager le transfert de technologies respectueuses de l'environnement ? Porteront-elles sur un nouveau processus ou sur une entente de prestation qui aura des répercussions environnementales ? Est-on en présence d'obstacles de nature commerciale entravant la diffusion de technologies moins polluantes ?
- Les négociations commerciales vont-elles augmenter ou diminuer la disponibilité de biens et de services environnementaux, la consommation de produits dommageables pour l'écologie, le transport de marchandises nocives pour l'environnement ou tout autre effet sur l'environnement ?

Étape 3 : Évaluation de l'importance des effets environnementaux probables

Si on estime qu'il y aura vraisemblablement des effets environnementaux, il faudra les évaluer pour en déterminer l'importance. Voici des facteurs possibles à prendre en considération à cet égard :

- Quelles sont la fréquence et durée de ces effets ?
- Quelles sont leur portée et leur importance géographiques ?
- Posent-ils un risque élevé connu pour l'environnement ?
- Quels sont les secteurs touchés, et quelle est leur pertinence par rapport à l'environnement ?
- Ces effets sont-ils irréversibles ?
- Sont-ils de nature cumulative ?
- Y a-t-il des synergies possibles entre les effets ?

D'autres critères pour déterminer l'importance des effets environnementaux seront établis au besoin. C'est là un domaine où l'avis des GCSCE et des « experts » de l'extérieur sera particulièrement utile.

Cette étape comportera l'examen initial des données existantes provenant de diverses sources afin de déterminer quelles informations manquent et quels aspects méritent une analyse plus approfondie. Tous les efforts seront faits pour utiliser ou mettre à jour les informations et les analyses pertinentes existantes. Une fois identifiées les lacunes sur le plan des données, et après détermination et attribution des ressources nécessaires, il faudra peut-être effectuer d'autres consultations auprès de spécialistes en évaluation environnementale, des provinces, des territoires, des groupes autochtones et du public pour déterminer les modalités et l'ampleur des analyses qui devront être faites pour connaître l'importance des effets environnementaux probables. Ces analyses porteront notamment sur les secteurs clairement visés par l'accord envisagé et à qui les effets environnementaux seront imputables. Une considération doit primer : le degré d'effort à investir dans l'analyse doit être proportionnel à l'importance de l'effet environnemental prévu.

S'il est établi que l'accord envisagé n'aura vraisemblablement aucun effet environnemental important, cela sera consigné et aucune autre mesure d'évaluation ne devrait être nécessaire. Cependant, les facteurs environnementaux continueront d'être pris en considération tout au long des négociations, particulièrement si de nouvelles informations se font jour.

Étape 4 : Détermination des options en matière d'amélioration/ d'atténuation pour informer les négociateurs

Les étapes précédentes de l'analyse auront permis de déterminer les effets environnementaux probables et importants de l'accord envisagé. L'étape 4 a pour objet de recenser les options ou les actions stratégiques propres à corriger les effets négatifs et à accentuer les effets positifs.

De façon générale, les analyses menées dans le cadre des étapes précédentes l'auront été de manière regroupée; toutefois, il se peut que des accords commerciaux plus complexes ou plus exhaustifs exigent que ses divers aspects soient étudiés séparément. En l'occurrence, il faudra, avant d'établir les options en matière d'atténuation et/ou d'amélioration, réunir les analyses des étapes précédentes pour déterminer le caractère cumulatif possible des effets environnementaux. Des méthodes et des outils seront développés pour combiner ces analyses et les évaluer en bloc. Dans le contexte d'un cycle de négociations commerciales multilatérales, comme à l'OMC, les calendriers de négociations pourraient ne pas permettre la publication d'une telle analyse collective avant le rapport d'évaluation environnementale finale, lequel suivra la conclusion des négociations.

Après examen des effets cumulatifs, on pourrait dresser les options en matière d'amélioration et d'atténuation. Celles-ci aideraient les négociateurs à déterminer, si besoin est, quelles mesures doivent être prises dans le cadre des négociations, ou en dehors, pour atténuer ou renforcer les effets environnementaux escomptés. Ces options pourraient comporter, par exemple, la création ou la modification de programmes pour corriger les effets environnementaux négatifs prévus et/ou accentuer les effets positifs. En outre, il sera peut-être nécessaire d'établir des mécanismes permanents pour suivre les résultats de l'accord pendant sa mise en œuvre. La collaboration avec des pays ou des organisations d'optique commune sur les problèmes recensés pendant l'évaluation est une autre option possible.

S'il n'existe pas de règles ou d'organismes de réglementation pour contrer les effets négatifs importants et probables sur l'environnement ou pour accentuer les effets positifs, des solutions de rechange seraient envisagées. Comme ce ne sont pas tous les effets qui pourront être examinés, les efforts porteront sur ceux recensés à l'étape 3.

Outre les options envisagées ici, les négociateurs pourraient prendre d'autres décisions fondées sur les évaluations environnementales, par exemple :

- abandonner une position de négociation et élaborer une nouvelle approche;
- conserver une position de négociation;
- conserver une position de négociation et prendre d'autres mesures pour contrer les effets négatifs.

Comme on l'a vu, toute nouvelle analyse menée pendant les négociations en raison d'un problème nouveau et non prévu sera documentée et incluse dans le rapport d'évaluation environnementale finale.

2.3 Participation du public

La protection de l'environnement est l'une des valeurs et des priorités centrales du Canada. Les Canadiens ont leur mot à dire dans l'élaboration de la politique environnementale et du programme commercial de leur pays. Le gouvernement continuera donc de solliciter la participation du public lorsqu'il entreprendra l'évaluation environnementale de négociations commerciales. Le cadre proposé ici établit la forme et le moment de cette participation, qui varieront évidemment selon la nature de l'accord envisagé. Cependant, comme on l'a vu à la section 2.1 ci-dessus, le public aura amplement la possibilité de se prononcer.

Vu la confidentialité des négociations, les réévaluations faites pendant celles-ci ne seraient pas rendues publiques, mais figureraient dans le rapport d'évaluation environnementale final qui sera publié à la fin des négociations. Tel qu'indiqué à la section 2.1 c), les comités d'évaluation environnementales demanderont, tout au long du processus, l'avis des Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE), qui sont composés de représentants d'organisations environnementales non gouvernementales, du secteur privé et des universités. Cela inclura toute nouvelle analyse majeure requise, et tout réexamen de l'évaluation environnementale préliminaire pendant les négociations.

2.4 Sommaire

Ce document cadre expose le processus suivi par le gouvernement du Canada pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales. L'objectif premier de ces évaluations est de faire en sorte que les effets probables et importants des accords commerciaux sur l'environnement canadien sont pris en compte pendant le processus de négociation. Grâce à la participation des Canadiens à des étapes précises du processus d'évaluation, le gouvernement sera en mesure d'établir des options qui permettront d'atténuer les effets négatifs probables et importants sur l'environnement, et d'accentuer ceux qui sont bénéfiques.

Bibliographie

Canada. 1999a. *Analyse rétrospective de l'examen environnemental du Canada de 1994 : négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay.* Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-f.asp

———. 1999b. *Évaluation environnementale stratégique : la directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes.* Ottawa. http://www.ceaa.gc.ca

———. 1999c. *Le Canada et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce : pour un programme du millénaire qui sert l'intérêt public : rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international.* Ottawa.

———. 1994. *Négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round : examen environnemental du Canada.* Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-f.asp

———. 1992. *Accord de libre-échange nord-américain : examen environnemental du Canada.* Ottawa. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-f.asp

Commission de coopération environnementale. 1999. *L'évaluation des répercussions environnementales de l'ALÉNA.* Montréal. http://www.cec.org

———. *1996. Répercussions de l'ALENA : tentatives récentes de modélisation des répercussions du commerce sur l'environnement : un aperçu de quelques études.* Montréal.

Esty, Daniel C. 1994. *Greening the GATT.* Washington.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1999. *Méthodologies d'évaluation de l'impact sur l'environnement des accords de libéralisation des échanges.* Paris.

———. 1994. *Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges.* Paris.

Shrybman, Steven. 1999. *The World Trade Organization: A Guide for Environmentalists.* Vancouver. http://www.wcel.org

United Nations Environment Programme and the International Institute for Sustainable Development. 2000. *Environment and Trade.* Winnipeg. http://www.unep.ch/etu

United States. 2000. *Request for Public Comment: Draft Guidelines for Implementation of Executive Order 13141: Environmental Review of Trade Agreements Notice of Public Hearing.* Federal Register, Vol. 65, No. 133.

———. 1999. *Accelerated Tariff Liberalization in the Forest Products Sector: A Study of the Economic and Environmental Effects.* Washington, D.C. *http://www.ustr.gov*

World Wide Fund for Nature. 1998. *Developing a Methodology for the Environmental Assessment of Trade Liberalisation Agreements.* Gland.

World Trade Organization. 1999. *Special Studies 4: Trade and Environment.* Geneva. http://www.wto.org

Glossaire

Analyse rétrospective
Suivi, effectué en 1999, de l'examen environnemental que le Canada avait fait en 1994 du Cycle d'Uruguay (GATT).

Atténuation
Élimination, réduction ou contrôle des effets environnementaux négatifs pouvant découler d'une initiative faisant l'objet d'un examen.

Environnement
« Environnement » s'entend de tous les éléments qui composent notre planète, c'est-à-dire la terre, l'eau et l'air y compris toutes les couches de l'atmosphère, toutes les matières organiques et inorganiques et les organismes vivants (y compris l'être humain) ainsi que de l'interaction des systèmes naturels constitués de ces éléments.

Évaluation environnementale
Pour les fins du présent cadre, l'expression est synonyme d'évaluation environnementale stratégique. L'évaluation environnementale est un processus systématique visant à recenser et à évaluer les effets environnementaux probables d'une initiative pour en tenir pleinement compte dès les premières étapes du processus de décision.

Évaluation environnementale stratégique
Synonyme d'évaluation environnementale dans le cadre proposé par le présent document, l'évaluation environnementale stratégique est un processus systématique visant à recenser et à évaluer les effets environnementaux probables d'une initiative pour en tenir pleinement compte dès les premières étapes du processus de décision. Le qualificatif « stratégique » est destiné à établir la différence par rapport à l'évaluation environnementale d'un projet.

Secteur
Groupe d'industries étroitement liées entre elles. Voir l'Annexe 3, qui donne plus de renseignements sur la classification des secteurs.

Liste de symboles

ALE	Accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AME	Accord multilatéral sur l'environnement
C-commerce	Comité c-commerce, formé de représentants du fédéral, des provinces et des territoires
CE	Commission européenne
CNACE	Commission nord-américaine de coopération environnementale
EE	Évaluation environnementale
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GCSCE	Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

Annexe I :

Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes

Les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans et de programmes des ministères et des organismes examinent, au besoin, les effets environnementaux potentiels, conformément au ferme engagement du gouvernement à l'égard du développement durable.

Plus précisément, les ministres s'attendent à ce que les projets de politiques, de plans et de programmes fassent l'objet d'une évaluation environnementale stratégique en fonction des deux conditions suivantes :

1. le projet est soumis à l'approbation d'un ministre ou du Cabinet; et
2. la mise en œuvre du projet peut entraîner des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs.

Par ailleurs, si les circonstances le justifient, les ministères et organismes devraient favoriser la tenue d'une évaluation environnementale stratégique à l'égard d'autres projets de politiques, de plans et de programmes. Ainsi, une initiative pourrait faire l'objet d'une évaluation pour aider à la mise en œuvre des objectifs de développement durable des ministères et des organismes ou s'il existait de fortes préoccupations du public à l'égard des répercussions environnementales possibles.

Les ministres s'attendent à ce que l'évaluation environnementale stratégique examine la portée et la nature des effets environnementaux potentiels, la nécessité d'adopter des mesures d'atténuation pour réduire ou éliminer les effets négatifs et l'importance probable de tout effet environnemental négatif, compte tenu des mesures d'atténuation. L'évaluation environnementale stratégique devrait participer à l'élaboration des politiques, des plans et des programmes au même titre que l'analyse économique et sociale; les efforts dans la tenue de l'analyse des effets environnementaux potentiels devraient correspondre à la mesure des effets environnementaux prévus. Les considérations environnementales devraient entièrement s'intégrer à l'analyse de chaque option élaborée pour l'examen et la décision devrait tenir compte des conclusions de l'évaluation environnementale stratégique. Les ministères et les organismes doivent, autant que possible, avoir recours aux mécanismes établis pour susciter, au besoin, une participation du public, documenter et produire un rapport étoffé des conclusions de l'évaluation environnementale stratégique.

Pour plus d'informations ou pour consulter le guide sur la mise en œuvre de la Directive du Cabinet, visiter le site Internet de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale à l'adresse : http://www.ceaa.gc.ca/act/dir-f.htm

Annexe 2 :

Aperçu des modèles analytiques ou des approches d'évaluation des effets environnementaux des accords commerciaux

Ces dernières années, on a beaucoup écrit à propos du lien entre le commerce et l'environnement. Malgré les nombreuses recherches et analyses effectuées sur le sujet, on ne dispose encore que d'une expérience pratique limitée en matière d'évaluation systématique des effets des accords commerciaux sur l'environnement. Les examens précédents réalisés pour parvenir à une approche globale en matière d'évaluation des effets environnementaux des accords commerciaux, notamment l'évaluation environnementale de l'ALENA par le Canada, se sont essentiellement appuyés sur des méthodes d'analyse qualitative. Il semble qu'on ait voulu réserver les analyses quantitatives à des études de cas particuliers ou à des examens sectoriels.

Lors de la préparation de ce cadre d'évaluation environnementale, nous avons examiné plusieurs modèles ou approches analytiques pour évaluer les effets des accords commerciaux sur l'environnement.

Pour une **approche au cas par cas**, c'est-à-dire en fonction de chaque accord, les incidences environnementales globales de l'accord seraient établies et analysées en une série d'étapes. Les différentes analyses de l'accord seraient ensuite combinées et analysées collectivement vers la fin de l'exercice. Le Canada a choisi cette méthode pour des motifs essentiellement fonctionnels. Comme chaque accord a son propre régime de négociations, la méthode proposée ici facilitera une approche coordonnée en matière de collecte des données et d'analyse de l'information.

Une telle approche causerait des problèmes sur le plan analytique, mais elle permettrait d'en arriver à un processus gérable et bien ciblé, puisqu'il ne serait pas nécessaire d'envisager tous les aspects en bloc, ce qui n'empêcherait pas d'effectuer une analyse intégrée aux diverses étapes. Cette approche présente un autre avantage : les données sectorielles et les informations recueillies pourraient être reprises d'un accord à l'autre. Toutefois, force est de constater qu'elle comporte deux grands inconvénients. D'abord, les données et les informations pertinentes peuvent ne pas être facilement accessibles ou ne pas être accessibles du tout. Notons, toutefois, qu'on pourrait rencontrer le même problème quelle que soit l'approche empruntée en matière d'évaluation environnementale. Deuxièmement, à cause de cette approche, on risque de ne pas pouvoir relever certains des problèmes qui préoccupent les Canadiens avant qu'on soit très avancé dans le processus, et l'on risque même de passer complètement à côté de ces problèmes s'ils ne sont pas déclenchés par un accord ou si un accord particulier n'est pas rouvert pour les négociations. Par la suite, cela pourrait donner l'impression qu'on a négligé ou évité les problèmes en question.

Une variante de cette approche pourrait consister à effectuer une **analyse par secteur**, dès le début, plutôt que de conduire une analyse en fonction de chaque accord. Cette approche consisterait à examiner les secteurs généraux de l'économie et des ressources naturelles (voir la liste à l'annexe 3) par rapport aux objectifs globaux des négociations à l'OMC. Cette formule a pour avantage de prévoir la tenue de l'étude dans un délai donné, qui ne serait pas forcément lié à l'échéancier des négociations. En revanche, elle risque de ne pas être focalisée ou de manquer de spécificité car le contenu des négociations ne serait pas encore connu.

Une troisième approche possible consisterait à effectuer l'**analyse de chaque problème** à partir de consultations et de groupes de discussion qui nous permettraient de dégager les grandes préoccupations des Canadiens. Il serait ensuite possible d'analyser ces problèmes en regard de leurs liens avec les accords de l'OMC devant être négociés. Parmi les problèmes possibles, on peut songer à la mondialisation, à l'impression de perdre la souveraineté nationale aux mains de ceux qui sont investis du pouvoir de décider et de réglementer, aux enjeux touchant aux ressources (comme la gestion durable des forêts et l'exportation d'eau douce en vrac) et les questions relatives à l'agriculture (comme l'utilisation de produits chimiques et de pesticides, ainsi que les OGM). Cette approche serait semblable à celle retenue dans l'étude spéciale de l'OMC sur le commerce et l'environnement (1999). Elle aurait pour avantage de permettre la tenue de l'étude dans un délai fixé, par exemple de six à neuf mois, et de porter sur les problèmes qui domineraient la participation du Canada à l'OMC. On doit toutefois noter deux inconvénients. D'abord, cette formule pourrait ne pas être focalisée et manquer de spécificité, étant donné qu'un grand nombre de ces problèmes n'auraient pas forcément de rapport avec les accords de l'OMC faisant l'objet d'un examen. Deuxièmement, durant le processus, il pourrait ne pas y avoir unanimité sur ce qui constitue un « enjeu » clé.

La Commission nord-américaine de coopération environnementale (CNACE), créée dans le contexte de l'Accord de libre-échange nord-américain, vient de publier un cadre analytique d'évaluation des effets environnementaux de cet accord. Le cadre en question contient une **liste nombreuse de facteurs à prendre en compte dans l'analyse des effets environnementaux** de l'ALENA, et reprend certains éléments de la méthode proposée par l'OCDE (effets d'échelle, de structure et de produits, effets technologiques et réglementaires). Le cadre établi par la CNACE comporte de nombreux éléments qui pourraient être utiles, surtout dans les sections portant sur les indicateurs des effets environnementaux. Bien qu'il soit assez général, ce dernier n'a pas encore été pleinement appliqué jusqu'ici et on ne semble pas envisager de le faire dans un proche avenir. Dans le cadre analytique de l'ALENA, il est admis que le document n'a pas donné lieu à une évaluation concluante de tous les effets environnementaux de l'ALENA parce que les données de base n'étaient pas disponibles et qu'une évaluation définitive n'était dès lors pas encore possible.

Enfin, l'approche de **l'évaluation des incidences sur la durabilité de l'environnement**, qui est utilisée par l'Union européenne, a été évaluée pour voir s'il était possible de l'appliquer au contexte canadien. Celle-ci repose sur des techniques d'analyse qualitative étendues - et d'aucuns ont prétendu que les conclusions auxquelles elle amène sont trop générales pour permettre une évaluation précise. Une évaluation préliminaire a été effectuée sur la base de trois scénarios de libéralisation commerciale reprenant les propositions de l'UE (situation de base, situation intermédiaire et libéralisation). Le concept des mesures d'atténuation et d'amélioration est un élément particulièrement utile de l'approche de l'UE, et il a été incorporé au cadre d'évaluation canadien. L'approche européenne comprend aussi un examen des normes appliquées par les partenaires commerciaux en matière d'environnement et de travail. Elle a été sévèrement critiquée par les pays en développement qui ne veulent pas voir les pays industrialisés s'immiscer ainsi dans leurs affaires, et affirment qu'un tel examen devrait être fait à l'interne.

Annexe 3 :

Le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) : Les secteurs au Canada

Source : http://www.statcan.ca/english/subjects/standard/prefac.htm

Le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) est tout à fait unique en son genre car il est bâti autour d'un seul cadre conceptuel. Les unités économiques appliquant des processus de production semblables sont regroupées dans les mêmes secteurs industriels et la ligne de démarcation d'une industrie à l'autre traduit, autant que faire se peut, les différences existant au niveau des processus de production. Il a été décidé d'adopter ce concept économique fondé sur l'offre, ou sur la production, parce qu'un système de classification des industries est un cadre qui permet de recueillir et de publier des informations sur les intrants et les extrants, à des fins statistiques, pour lesquels les intrants et les extrants doivent être utilisés de concert et catégorisés en conséquence. Entre autres utilisations possibles, mentionnons la mesure de la productivité, les coûts de main-d'œuvre unitaire et l'intensité capitalistique de la production, l'estimation de la relation entre l'emploi et la production, l'établissement de tables intrants-extrants et d'autres applications exigeant l'analyse des liens de production dans l'économie. Le SCIAN permettra de produire des données qui faciliteront de telles analyses.

Dans le SCIAN, l'économie est subdivisée en 20 secteurs. Les industries sont regroupées au sein de ces secteurs en fonction de critères de production. Bien que la structure du SCIAN ne tienne pas explicitement compte de la distinction entre les biens et les services, on peut dire que cinq secteurs concernent essentiellement la production de biens et que 15 autres sont surtout constitués d'industries de service.

11	Agriculture, foresterie, pêche et chasse
21	Extraction minière et extraction de pétrole et de gaz
22	Services publics
23	Construction
31-33	Fabrication
41	Commerce de gros
44-45	Commerce de détail
48-49	Transport et entreposage
51	Industries de l'information et industrie culturelle
52	Finance et assurance
53	Services immobiliers et services de location et de location à bail
54	Services professionnels, scientifiques et techniques
55	Gestion de sociétés et d'entreprises
56	Services administratifs, services de soutien, services de gestion des déchets et services d'assainissement
61	Services d'enseignement
62	Soins de santé et assistance sociale
71	Arts, spectacles et loisirs
72	Hébergement et services de restauration
81	Autres services, sauf les administrations publiques
91	Administrations publiques